Bilan socio-économique

NORD-DU-QUÉBEC

Office de planification et de
développement du Québec

Québec

Document préparé et rédigé par
la Direction régionale du
Nord-du-Québec

Janvier 1986

Recherches et textes
Ginette Tremblay
et Luc Bérard

Secrétariat
Lise Arseneault
et Micheline Pascal

Coordination
Service des politiques régionales

Graphique et cartes
Service de la cartographie

Révision et édition
Service des communications

Dépôt légal — 2e trimestre 1986
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-12987-3

Table des matières

Page

Liste des tableaux V

Liste des cartes et graphique VI

Liste des sigles VII

Introduction 1

1. Profil de la région 3

1.1 Le territoire et sa population 3

1.2 Un cadre administratif particulier 4

1.3 Forces et faiblesses de la structure économique régionale 4

2. Les grands indicateurs socio-économiques 7

2.1 La population 7

2.1.1 Concentration et dispersion géographique 7

2.1.2 Variations et projections de la population 7

2.1.3 Caractéristiques démographiques 10

2.2 Le marché du travail 10

2.2.1 Portrait de l'emploi dans les communautés autochtones 10

2.2.1.1 Traits caractéristiques 10

2.2.1.2 Répartition de l'emploi et taux de chômage apparent 13

2.2.2 Les emplois à Radisson et sur les chantiers hydro-électriques de la Baie-James 15

2.3 Les revenus des autochtones 15

2.4 Les investissements 17

Page

3. La répartition de l'activité économique et les potentiels de développement 19

3.1 Le secteur primaire 19

3.1.1 Les activités traditionnelles: une nécessité 19

3.1.2 La forêt: pour une exploitation à petite échelle 19

3.1.3 L'hydro-électricité: un potentiel considérable 20

3.1.4 Les mines: susciter des efforts d'exploration 20

3.2 Le secteur secondaire 21

3.2.1 Les productions artisanales: un second souffle nécessaire 21

3.2.2 La construction: satisfaire la demande 21

3.3 Le secteur tertiaire 22

3.3.1 Le commerce local: un développement potentiel limité 22

3.3.2 Les transports: un secteur-clé qui impose des contraintes au développement de plusieurs activités 23

3.3.3 Le tourisme: un potentiel sous-exploité 25

4. Les domaines social et culturel: forces et faiblesses 28

4.1 Des services municipaux coûteux et déficients 28

4.2 L'habitation: des besoins encore énormes à combler 28

4.3 La santé: des services adaptés au contexte nordique 29

4.4 L'enseignement et la formation: éléments-clés du développement social et économique des populations autochtones 29

4.5 Les services gouvernementaux: une présence via des services déconcentrés 31

Page

4.6 Les communications: dynamisme local et dépendance de l'extérieur 31

4.7 Les activités récréatives et culturelles: un manque d'équipements adéquats 32

5. La présence des gouvernements 33

5.1 Le gouvernement du Québec 33

5.1.1 Les investissements 33

5.1.2 Les divers programmes d'intervention 33

5.1.3 Les programmes de création d'emplois 33

5.2 Le gouvernement du Canada 35

5.2.1 Son rôle 35

5.2.2 Les investissements 35

5.2.3 Programmes spécifiques à la région 35

6. Le dynamisme régional 36

Conclusion et perspectives d'avenir 38

Liste des tableaux

Page

1 Population résidante et bénéficiaires des Conventions 8

2 Main-d'oeuvre autochtone 12

3 Structure de l'emploi dans les communautés inuit en 1980 13

4 Emplois par municipalité selon le type d'employeur 14

5 Revenus de la population autochtone en 1981 16

6 Dépenses publiques en immobilisations et en réparations 18

7 Valeur de la production minérale du Nord-du-Québec par rapport à l'ensemble québécois 20

8 Subventions versées au cours des quatre dernières années par le biais du programme de sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris 33

9 Programme de sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris, 1982-1983 34

10 Subventions versées au cours des quatre dernières années par le biais du programme d'aide aux chasseurs et pêcheurs inuit 35

Liste des cartes et graphique

Page

Carte 1 — Carte de localisation VIII

Carte 2 — Le cadre administratif 5

Carte 3 — Distribution de la population 9

Carte 4 — Les services aériens et maritimes 24

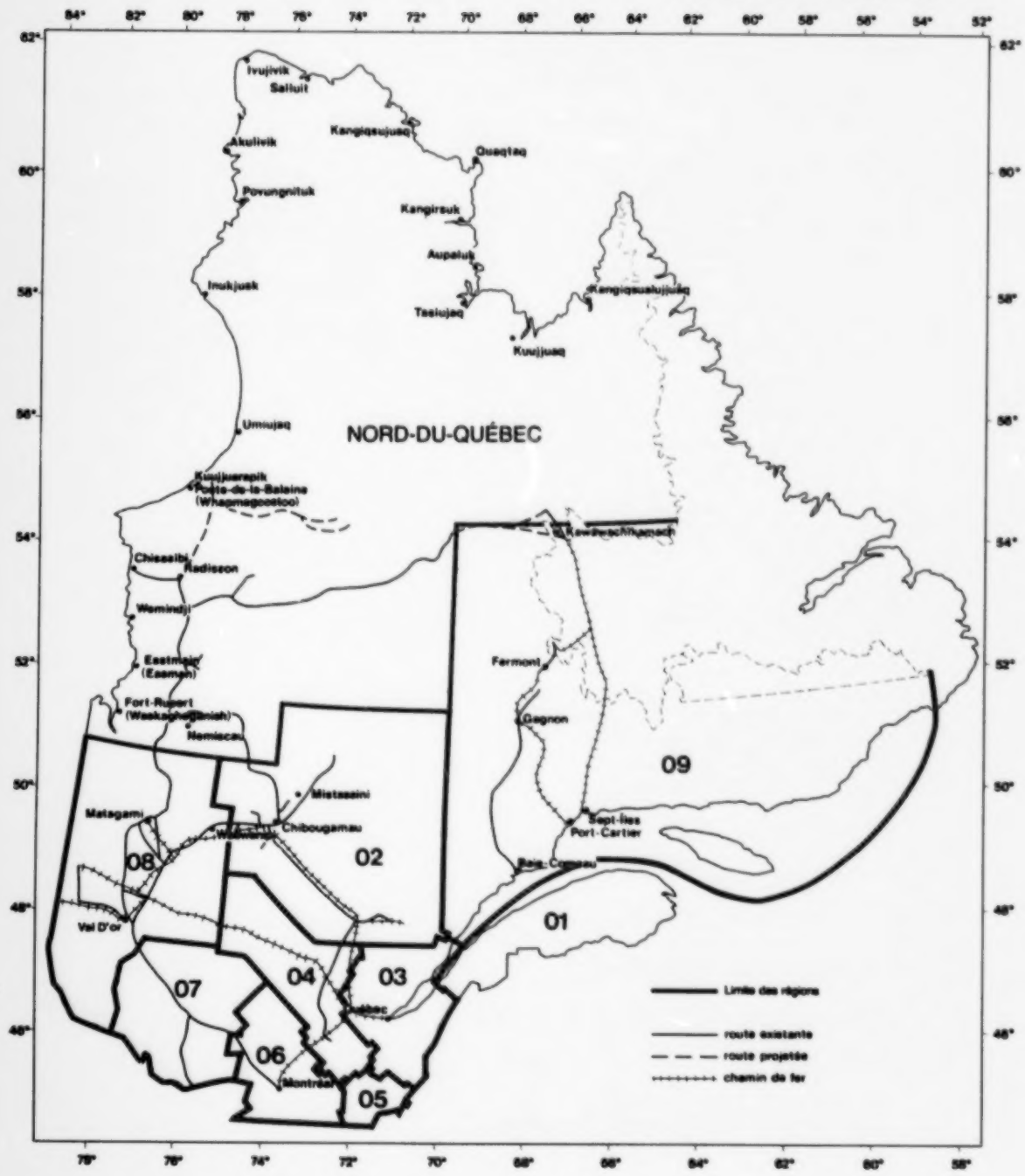
Carte 5 — Le tourisme 26

Graphique 1 — Pyramide des âges 11

Liste des sigles

AMMAI	Activités ministérielles en milieu amérindien et inuit
ARC	Administration régionale crie
ARK	Administration régionale Kativik
ATR	Association touristique régionale
BSQ	Bureau de la statistique du Québec
CBJNQ	Convention de la Baie-James et du Nord québécois
CNEQ	Convention du Nord-Est québécois
CRDK	Conseil régional de développement Kativik
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail
FCNQ	Fédération des coopératives du Nouveau-Québec
GCCQ	Grand Conseil Cri du Québec
H-Q	Hydro-Québec
IOC	Iron Ore Company
MAC	Ministère des Affaires culturelles
MAIN	Ministère des Affaires indiennes et du Nord
MAM	Ministère des Affaires municipales
MAS	Ministère des Affaires sociales
MCQ	Ministère des Communications du Québec
MENVIQ	Ministère de l'Environnement du Québec
MEQ	Ministère de l'Éducation du Québec
MER	Ministère de l'Énergie et des Ressources
MICT	Ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme
MLCP	Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche
MMSR	Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu
MTPA	Ministère des Travaux publics et des Approvisionnements
MTQ	Ministère des Transports du Québec
NBR	Nottaway-Broadback-Rupert
OCQ	Office de la construction du Québec
OPDQ	Office de planification et de développement du Québec
PDEA	Programme de développement économique des autochtones
PECEC	Programme expérimental de création d'emplois communautaires
PSR	Programme de la sécurité du revenu
QNSL	Quebec North Store and Labrador Railway Company
RAAQ	Régie de l'assurance automobile du Québec
RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec
RRQ	Régie des rentes du Québec
SAGMAI	Secrétariat des activités gouvernementales en milieu amérindien et inuit
SCHL	Société canadienne d'hypothèques et de logement
SDBJ	Société de développement de la Baie-James
SEBJ	Société d'énergie de la Baie-James
SHQ	Société d'habitation du Québec
SIQ	Société immobilière du Québec
SODAB	Société de développement des autochtones de la Baie-James
SOTRAC	Société des travaux de correction du Complexe La Grande
UQAC	Université du Québec à Chicoutimi

Carte 1: Carte de localisation



Le décret 1152-85 (12 juin 1985) modifiant la région administrative de la Côte-Nord est venu soustraire complètement de la région du Nord-du-Québec le territoire de la MRC de Caniapiscau.

Introduction

L'établissement du bilan socio-économique de la région Nord-du-Québec fait ressortir des problèmes importants en termes de cueillette de données, de fiabilité et de représentativité de celles qui sont disponibles. Il est important également de souligner que certains indicateurs économiques couramment utilisés dans les autres régions du Québec ne peuvent mesurer adéquatement la réalité socio-économique de cette région.

Malgré ces nombreuses difficultés rencontrées durant l'élaboration de ce document, nous avons tenté de rassembler et d'analyser les informations disponibles utiles à la compréhension de la situation socio-économique de la région. Lorsque les données quantitatives faisaient défaut, nous avons cherché à résumer les principaux éléments de problématiques véhiculés par certains intervenants régionaux.

C'est avec toutes les réserves qui s'imposent que nous présentons ce premier bilan socio-économique couvrant l'ensemble de la région en espérant ainsi fournir aux éventuels utilisateurs suffisamment d'indications leur permettant de mieux saisir la dynamique du développement de ce vaste territoire. Il nous est apparu difficile, à partir des sources d'information disponibles sur la région d'établir des comparaisons par rapport au Québec dans son ensemble et avec les autres régions limitrophes.

Il faut souhaiter que les recherches en cours des groupes universitaires et les compilations effectuées de plus en plus par des organismes du milieu[1] permettront une mise à jour de ce premier bilan à partir d'indicateurs socio-économiques plus adaptés à la réalité de cette région.

Le texte qui suit comprend six chapitres. Le premier présente un profil synthèse de la région traitant essentiellement du territoire et de sa population, de son cadre administratif particulier et des forces et des faiblesses de l'économie régionale.

Tenant compte des considérations émises ci-dessus, le deuxième chapitre donne un aperçu des grands indicateurs socio-économiques propres à la région alors que le troisième présente la répartition de l'activité économique selon les trois grands secteurs d'activités économiques: primaire, secondaire et tertiaire.

Le chapitre quatre résume le contexte social et culturel dans lequel vivent les populations régionales, principalement autochtones. Cette partie tente d'illustrer la qualité du cadre de vie de ces populations, tant du côté des services essentiels: habitation, santé, éducation, etc., que des activités qui revêtent une importance particulière en milieu isolé, soit les communications et les activités culturelles et récréatives. Le chapitre suivant illustre, quant à lui, la présence des gouvernements à travers leurs programmes majeurs. Enfin, le sixième chapitre traite du dynamisme régional des différents organismes du milieu.

1 Le « Plan de développement socio-économique chez les Cris », qui en est à sa phase finale de réalisation, devrait contribuer à combler des lacunes importantes dans la connaissance que nous avons de ce segment de la population régionale.

1. Profil de la région

1.1 Le territoire et sa population

Le Nord-du-Québec est un vaste territoire d'environ 800 000 kilomètres carrés qui représente la moitié de la superficie totale du Québec (carte 1). C'est une région répartie sur une douzaine de degrés de latitude où l'on retrouve une gamme étendue de conditions climatiques et de végétations et où la topographie varie des plaines marécageuses de la Baie-James au mont d'Iberville dans les Torngat qui s'élève à 1 596 mètres d'altitude, le plus haut sommet du Québec.

Le climat a par ailleurs d'innombrables répercussions sur les activités humaines. Ainsi, l'englacement des rivières et des lacs régit les activités de chasse, de pêche et de piégeage des autochtones, de même que l'exploitation des ressources minières, forestières ou autres. La circulation aérienne et maritime est aussi affectée par le climat; le transport des marchandises par bateaux est possible pendant 3 ou 4 mois de l'année dans la baie d'Ungava et d'environ 6 mois le long de la côte de la baie James.

L'avion demeure le moyen le plus efficace pour atteindre le Nord et se déplacer entre les communautés. Les distances qui les séparent varient de 80 kilomètres (Kangirsuk – Aupaluk, Aupaluk – Tasiujaq) à 360 kilomètres (Kuujjuarapik – Inukjuak)[1]. La localité la plus au nord, Ivujivik, se trouve à plus de 2 000 kilomètres de Québec par liaison aérienne alors que Chisasibi, Poste-de-la-Baleine (Kuujjuarapik)[2] et Kuujjuaq, qui sont en quelque sorte des sous-centres administratifs, se trouvent respectivement à 1 142, 1 318 et 1 400 kilomètres de Québec.

La population de la région, presque essentiellement autochtone, est réduite et dispersée le long des littoraux. Seuls les trois villages cris de Mistassini, de Waswanipi et de Némiscau, le village naskapi de Kawawachikamach et la « ville ouverte » de Radisson se trouvent situés à l'intérieur des terres. Les autres localités du Nord-du-Québec sont situées le long des côtes, en bordure d'une baie ou à l'embouchure d'une rivière; soit 18 localités sur un total de 23. Parmi ces villages côtiers, seul Chisasibi est relié au réseau routier de l'Abitibi par la route privée qui traverse le territoire de la Baie-James du sud au nord (Matagami – Radisson) et d'ouest en est (Chisasibi – Caniapiscau). Quant aux autres villages côtiers de la Baie-James; ils ne sont pas encore reliés à cette route, sauf à certaines périodes de l'année grâce à des routes d'hiver (ex. Waskaghegan ish). Waswanipi, Mistassini et Némiscau[3] sont reliés au réseau routier provincial alors que Kawawachikamach est relié à Schefferville par une route de 15 kilomètres, puis à la région de la Côte-Nord par le chemin de fer de la « Quebec North Shore and Labrador Railway » (QNSL).

Même si les populations autochtones de la région constituent un ensemble original, culturellement différent de la majorité québécoise, les deux grandes communautés crie et inuk de la région n'ont que très peu de relations entre elles[4]. Elles occupent d'ailleurs un territoire distinct. D'une part, les Inuit habitent 13 villages dans la partie la plus nordique de la région soit au nord du 55e parallèle[5], une « sous-région » désignée fréquemment « région Kativik ». La localité de Umiujaq, en voie de construction, deviendra le 14e village inuit. D'autre part, les Cris résident dans 8 communautés regroupées dans la région « Baie-James ». Bientôt, Ouji-Bougoumou (à Chibougamau) pourrait devenir la 9e communauté crie du Québec.

La population non-autochtone de la région représente moins de 10 % de la population régionale. La majeure partie des non-autochtones qui résident dans les communautés autochtones sont concentrés à Kuujjuaq, Kuujjuarapik (Poste-de-la-Baleine) et Chisasibi, les autres, principalement infirmiers(ères) et enseignants(es), sont dispersés dans chacun des villages. Quant à la population non permanente associée aux différents travaux hydro-électriques du complexe La Grande, « la Baie-James », elle est en phase décroissante.

Le poids démographique de la plus grande région du Québec est somme toute très faible, correspondant à moins de 1 % de l'ensemble québécois. Bien qu'elle soit difficile à évaluer de façon précise, la population totale résidante[6] du Nord-du-Québec s'élèverait à environ 16 000 personnes. Considérant par ailleurs qu'au Québec, il y a 32 000 Indiens et

1 Si l'on ne tient pas compte du nouveau village d'Umiujaq qui est actuellement en construction au nord de Kuujjuarapik et qui doit accueillir une partie de la population inuit de cette localité.

2 Cette localité se divise en deux municipalités distinctes, Poste-de-la-Baleine, qui rassemble la communauté crie, et Kuujjuarapik, la communauté inuit.

3 Pour les fins de ce bilan, nous avons choisi d'inclure les données concernant Waswanipi et Mistassini, même si ces localités sont respectivement situées dans les régions administratives de l'Abitibi-Témiscamingue et du Saguenay—Lac-Saint-Jean. Les populations qui y vivent s'intègrent en effet à la grande communauté des Cris regroupée en bordure de la Baie-James, tant par leur association culturelle que par les divers régimes administratifs qui découlent de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois.

4 La Convention de la Baie-James et du Nord québécois reconnaît cet état de fait en instaurant un régime spécifique à chacun de ces groupes dans différents secteurs d'activités.

5 À l'exception d'une cinquantaine d'Inuit regroupés dans le village cri de Chisasibi.

6 Population résidante: Population qui réside en un lieu depuis plus d'une année et qui n'est pas identifiée à une autre localité du Québec.

Métis sans statut et près de 6 000 Inuit[1], les autochtones de la région représentent 25 % de l'ensemble de la population autochtone du Québec.

1.2 Un cadre administratif particulier

La signature de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois en 1975 et de la Convention du Nord-Est québécois en 1978 auront permis, entre autres, une redéfinition des partages des responsabilités entre les deux paliers de gouvernement et l'affirmation des juridictions du Québec dans différents domaines. La région fait donc face, depuis près d'une dizaine d'années, au retrait graduel du gouvernement fédéral qui ne conservera que les secteurs qui relèvent directement de sa juridiction. Les transferts administratifs ont été plus importants, surtout depuis le début des années 1980. Les nouvelles responsabilités du Québec ont amené celui-ci à préciser l'ensemble des droits et obligations, à la fois de l'État et des autochtones; depuis l'entrée en vigueur des Conventions, une vingtaine de lois ont ainsi été modifiées ou promulguées. Un régime des terres divise aussi le territoire de la région en terres de catégorie I et II, mises à la disposition des Cris, des Naskapis et des Inuit et en terres de catégorie III, considérées comme des terres publiques (carte 2).

De plus, la mise en place de « Corporations municipales », permet maintenant aux autochtones d'administrer leurs communautés. En raison toutefois de l'incompatibilité de la Loi sur les Indiens avec le régime des terres des Cris et des Naskapis établi par les Conventions, cette loi a été remplacée en 1984 par la Loi sur les Cris et les Naskapis. Cette dernière loi, en plus d'élargir les pouvoirs et les responsabilités du Conseil de bande, en a augmenté le budget.

Quant aux sociétés d'État qui s'étaient vu confier l'administration et l'aménagement du territoire de la Baie-James situé entre les 49e et 55e parallèles (ex. SDBJ et SEBJ), ainsi que le développement des richesses naturelles, elles ont vu leur rôle diminué dans la région, comme en font foi les données sur les investissements publics (voir section 2.4.)

Somme toute, la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et celle du Nord-Est québécois demeurent des points de référence essentiels pour une meilleure compréhension des modalités d'intervention dans la région Nord-du-Québec. Un trait caractéristique de ce cadre d'intervention tient à la jeunesse relative des organismes et à la complexité des comités et des structures administratives issus des Conventions et à la dynamique que cela implique[2].

1.3 Forces et faiblesses de la structure économique régionale

Le développement économique du Nord-du-Québec est généralement associé aux grands projets énergétiques et miniers et à leurs retombées économiques. Cette économie, de type industriel, est basée essentiellement sur l'exploitation des ressources naturelles: les cours d'eau et les mines. Mais à côté de ce type de développement économique, qui n'a par ailleurs cessé de régresser depuis quelques années, subsistent des activités à l'échelle régionale et locale qui supportent véritablement les collectivités locales. Leur assise économique repose presque essentiellement sur les activités du secteur tertiaire public et parapublic, incluant les activités des organismes locaux et régionaux issus des Conventions, et sur la pratique des « activités traditionnelles » de chasse, de pêche et de piégeage.

Comme le souligne un document récent de l'Administration régionale Kativik[3], l'évolution du cadre de vie des Inuit au cours des trente dernières années a entraîné « une réalité économique très particulière où l'essentiel de l'économie dépend de la présence directe ou indirecte de l'État ». Il est également souligné que même si des changements majeurs ont été apportés au cadre administratif de la région au cours de la dernière décennie, « en particulier par la définition des structures régionales et locales de prise en charge de l'administration du territoire, des droits et des pouvoirs particuliers des Inuit ainsi que certains outils de développement économique nécessaires à cette prise en charge, ce n'est que tout récemment que certaines interventions ou actions peuvent être identifiées comme un premier pas vers une prise en charge par la population de certains secteurs économiques »[4].

Chez les Cris, les « économies locales » se distinguent par un plus grand nombre d'entreprises autochtones de biens et de services que chez les Inuit. C'est plutôt le mouvement coopératif qui a marqué l'économie locale des Inuit depuis environ 25 ans et il continue d'être actif aujourd'hui dans divers secteurs d'activités de consommation, de services et de production artisanale.

Le Nord-du-Québec est donc marqué de deux types d'économie[5] qui ont évolué à peu près indépendamment l'un de l'autre jusqu'à maintenant. Ces économies ne répondent pas aux mêmes objectifs, ne touchent pas les mêmes populations mais évoluent toutes deux dans un contexte de régions-ressources et de nordicité où les contraintes liées à l'éloignement (routes d'accès, coûts de transports élevés, éloigne-

1 « *Les autochtones du Canada en 1981* », Recensement du Canada de 1981, Ottawa, 1984.

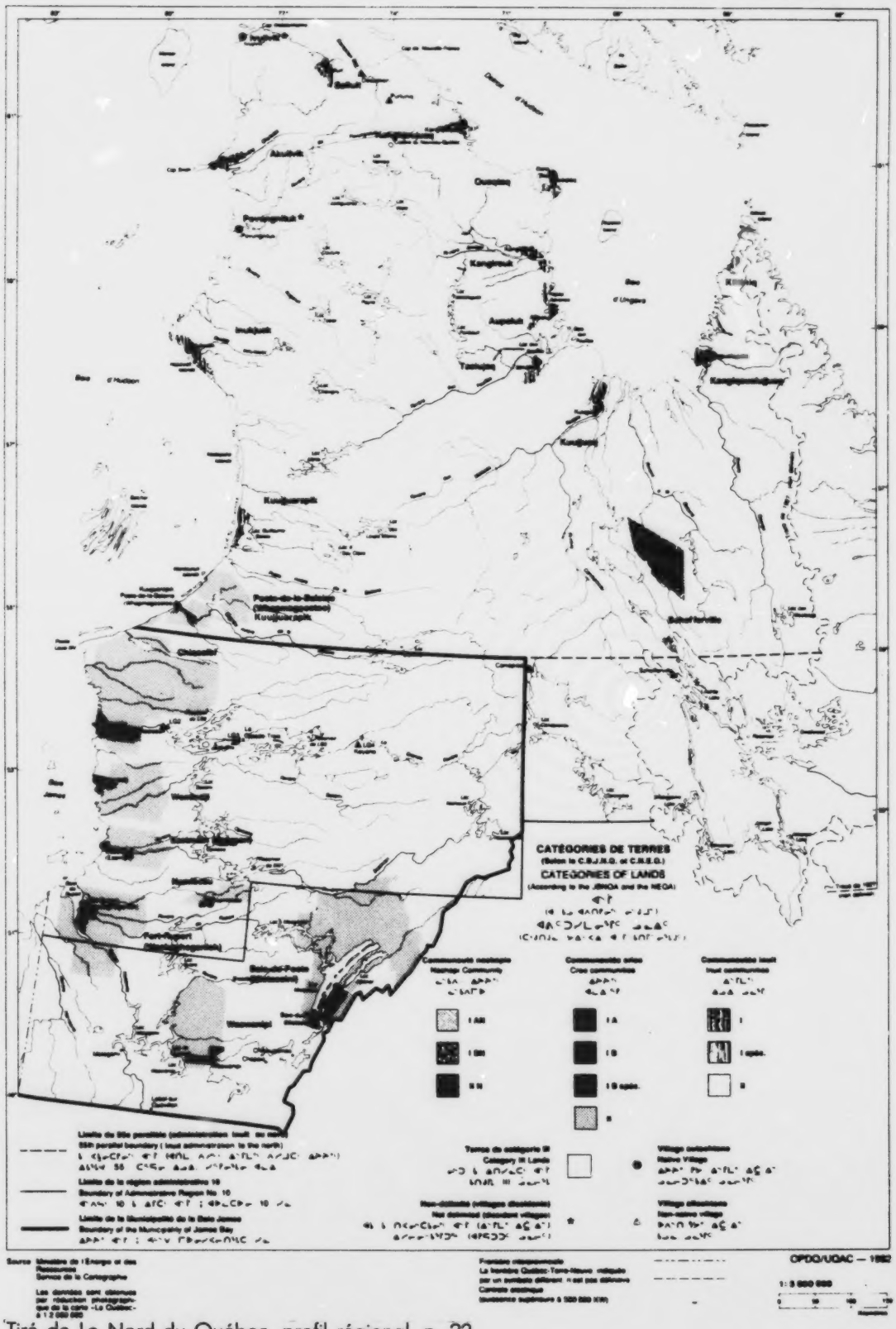
2 Tout au long de ce texte, lorsque l'on parle d'organismes régionaux, on doit plutôt entendre « sous-régionaux » selon qu'il s'agisse d'organismes chez les Cris (sous-région Baie-James) ou chez les Inuit (sous-région Kativik); il n'existe à peu près pas d'organismes du milieu ou de comités qui ont comme territoire d'intervention l'ensemble de la région.

3 ARK, *Main-d'oeuvre et développement économique, État de la situation et plan d'action*, Document de travail, Mars 1984, p. 23.

4 Ibid., p. 25

5 Économie locale (exploitation de la faune, tourisme, etc.) Économie exogène (exploitation minière, hydraulique, forestière, etc.).

Carte 2: Le cadre administratif



Tiré de Le Nord-du-Québec, profil régional, p. 22

ment des marchés, etc.) interviennent dans tous les secteurs d'activités économiques. Ces contraintes affectent la rentabilité des activités économiques locales ou leur compétitivité comparativement à d'autres régions situées plus à proximité des grands marchés.

2. Les grands indicateurs socio-économiques[1]

2.1 La population[2]

2.1.1 Concentration et dispersion géographique

Treize communautés inuit[3] composent l'essentiel de la population totale résidante localisée au nord du 55e parallèle. Ce territoire peut se diviser en deux espaces géographiques distincts, la côte de la baie d'Hudson qui regroupe six villages, soit 46 % de la population totale « approximative », (environ 7 500 personnes (tableau 1) et la côte de la baie d'Ungava, soit 44 % des effectifs répartis dans sept villages. A l'intérieur de chacune de ces sous-régions, une localité tient lieu de « capitale sous-régionale », soit respectivement Kuujjuarapik et Kuujjuaq. Ces deux localités, qui constituent des relais dans les circuits de transport et de circulation de biens, concentraient près de 35 % de la population totale de la région Kativik en 1983[4]. Trois communautés d'importance moyenne, Povungnituk, Inukjuak et Salluit regroupent de 600 à 800 habitants et trois communautés comptent moins de 200 habitants, soit Quaqtaq, Tasiujaq et Aupaluk.

Du côté des Cris, Mistassini, Waswanipi et Némiscau, les trois seules communautés « de l'intérieur des terres », regroupaient en 1982 environ 40 % de la population totale résidante des huit communautés cries. Chisasibi et Mistassini sont les municipalités de villages « cris » qui ont les effectifs les plus élevés, soit 2 045 et 2 030 habitants respectivement en 1982. Fort-Rupert, Waswanipi et Wemindji ont une population de taille moyenne se situant entre 700 et 1 000 habitants. Environ 7 570 personnes résidaient dans les huit villages cris en 1982, soit 54 % de la population totale des 22 communautés autochtones de la région. La seule communauté naskapie regroupait, quant à elle, 428 habitants en janvier 1984, à peine 3 % de la population totale des communautés autochtones (carte 3).

Le dénombrement des bénéficiaires cris des Conventions[5] indique qu'une bonne proportion d'entre eux, près de 12 % en 1982, soit environ 925 Cris, ne résidaient pas dans leurs communautés affiliées[6]. De ce nombre, près du quart habitaient une autre communauté crie de la région; environ 9 % des Cris « bénéficiaires » résidaient donc à l'extérieur de la région[7]. La localisation des bureaux de plusieurs organismes autochtones à caractère régional à Val-d'Or (région 08) et la proximité de la ville de Chibougamau (région 02) pour les Cris de Mistassini expliquent sans doute ces différences importantes entre bénéficiaires de la Convention et autochtones résidants. Chez les Inuit, approximativement 500 bénéficiaires ne résidaient pas dans leur communauté affiliée en 1984.[7]

2.1.2 Variations et projections de la population

Le nombre total des bénéficiaires des Conventions s'est accru de 12,4 % de 1980 à 1983, passant de 13 248 à 14 892 bénéficiaires[8]. Il a augmenté de 3,3 % en moyenne par an chez les Inuit, de 4,8 % chez les Cris et de 2,4 % chez les Naskapis, soit une moyenne de 4,1 % par an pour l'ensemble des bénéficiaires.

On évalue que la population inuit augmentait au rythme annuel de 2,57 % entre 1976 et 1979. Chez les Cris, le taux de croissance annuel était de 2,5 % dans les années 1970. L'Administration régionale crie indique toutefois que la population crie s'est accrue de 56 % en 12 ans, soit de 1971 à 1982[9]. Selon un taux de croissance moyen annuel qu'elle estime à 3,3 %, l'ARC prévoit que la population crie atteindra entre 12 000 et 14 000 personnes à la fin des années quatre-vingt. Chez les Inuit, si le taux de croissance se maintient au rythme de la fin des années 1970 (2,57 %), la population inuit s'élèvera entre 6 500 et 7 000 personnes en 1990.

1 Contrairement à la couverture statistique disponible pour les autres régions du Québec via les sources officielles telles que le BSQ, Statistique Canada, etc., il n'existe pas, dans le Nord-du-Québec, de cueillette systématique de données par ces organismes qui permette un calcul précis des grands indicateurs socio-économiques.

2 Le relevé des effectifs de la population sera fourni pour chacune des localités. Par ailleurs, l'analyse des caractéristiques démographiques (taux de croissance, taux de natalité, etc.) se fera selon une base ethnique.

3 Une quatorzième communauté verra le jour avec la relocalisation d'une partie de la population inuit de Kuujjuarapik près du Lac Guillaume-Delisle, à Umiujaq; les travaux de construction du nouveau village ont débuté à l'été 1983.

4 Incluant la population crie de Poste-de-la-Baleine et la population allochtone.

5 Bénéficiaires en vertu des Conventions signées entre les autochtones de la région et les gouvernements, d'après le « Registre des autochtones » du ministère des Affaires sociales (selon la section 3.2 du Chapitre 3 de la Convention de la Baie-James et du Nord Québécois).

6 ARC, Economic Entreprises, *Socio-economic Study, Sectorial Overview*, preliminary report, Septembre 1983.

7 Il convient de signaler qu'en 1984, (selon nos calculs) environ 325 bénéficiaires cris ne résidaient pas dans leur communauté affiliée et ce selon le Registre des autochtones, tiré de *Profil des communautés nordiques du Québec*, Recherche amérindienne au Québec, 1985, 53 p.

8 Registre des autochtones, Ministère des Affaires sociales.

9 ARC, op. cit., p. 4.

TABLEAU 1 :
POPULATION RÉSIDANTE ET BÉNÉFICIAIRES DES CONVENTIONS

	Population résidante « approximative »[1] (Inuit, 1983; Cris et Naskapis, 1982; Allochtones, 1979)			**Bénéficiaires affiliés**					**Bénéficiaires résidants**
Communautés	**Autochtones**	**Allochtones**	**Total**	**1982**	**1983**	**Δ****	**1984***	**Δ****	**1984***
Killiniq[2]	0	0	0	80	69	(13,8)	65	(5,8)	1
Kangiqsualujjuaq	389 Inuit	10	339	306	330	7,8	336	1,8	355
Kuujjuaq	1 025 Inuit	250	1 275	1 006	987	(18,9)	1 031	4,5	930
Tasiujaq	131 Inuit	3	134	107	105	0,9	110	4,8	107
Aupaluk	105 Inuit	1	106	39	96	146,1	93	(3,1)	95
Kangirsuk	261 Inuit	11	272	279	283	1,4	293	3,5	294
Quaqtaq	170 Inuit	4	174	138	165	19,6	174	5,5	184
Kangiqsujuaq	339 Inuit	12	351	274	284	3,6	279	(1,8)	276
Salluit	571 Inuit	15	586	496	590	19,0	604	2,4	573
Ivujivik	200 Inuit[3]	8	208	180	179	(0,5)	179	0,0	153
Akulivik	301 Inuit	4	305	286	304	6,3	318	4,6	317
Povungnituk	765 Inuit[3]	46	811	661	642	(2,9)	640	(0,3)	629
Inukjuak	649 Inuit	44	693	756	787	4,1	820	4,2	707
Kuujjuarapik	603 Inuit[4]	95[4]	698	687	789	14,8	804	1,9	689
Poste-de-la-Baleine (Whapmagoostoo)	397 Cris	63	460	403	420	4,2	405	(3,6)	416
Chisasibi	1 895 Cris	150	2 095[5]	1 959	2 035	3,9	1 990	(2,2)	2 121
	+50 Inuit			70	71	1,4	n.d.	n.d.	n.d.
Wemindji	674 Cris	10	684	847	870	2,7	909	4,5	728
Eastmain	329 Cris	6	335	367	381	3,8	373	(2,1)	328
Fort-Rupert (Waskaghegan ish)	946 Cris	25	971	1 331	1 598	20,0	1 608	0,6	1 090
Némiscau	194 Cris	—	194	130	177	36,2	405	128,0	347
Waswanipi	826 Cris	3	829	908	985	8,5	1 022	3,8	925
Mistassini	2 000 Cris	30	2 030	2 232	2 298	3,0	2 256	(1,8)	1 963
Kawawachikamach	428 Naskapis	—	428	415	428	3,1	421	(1,6)	421

				1982	*1983*	Δ**	*1984*	Δ**
Résidents cris	7 261	51,7 %	Bénéficiaires cris	8 179	8 764	7,2 %	8 968	2,3
Résidants inuit	5 559	39,6 %	Bénéficiaires inuit	5 348	5 700	6,6 %	5 746	0,8
Résidants naskapis	428	3,1 %	Bénéficiaires naskapis	415	428	3,0 %	421	(1,6)
Résidants allochtones	790	5,6 %						
	14 038*	**100,0 %**	**TOTAL**	**13 942**	**14 892**	**6,8 %**	**15 135**	**1,6**

1 Excluant celle de Radisson.

2 La communauté de Killiniq résiderait principalement à Kangiqsualujjuaq.

3 Populations estimées.

4 La communauté crie de Poste-de-la-Baleine est attenante à la communauté inuit de Kuujjuarapik; la population allochtone résidante dans la localité de Kuujjuarapik — Poste-de-la-Baleine a donc été répartie entre les deux communautés, au prorata de la population autochtone.

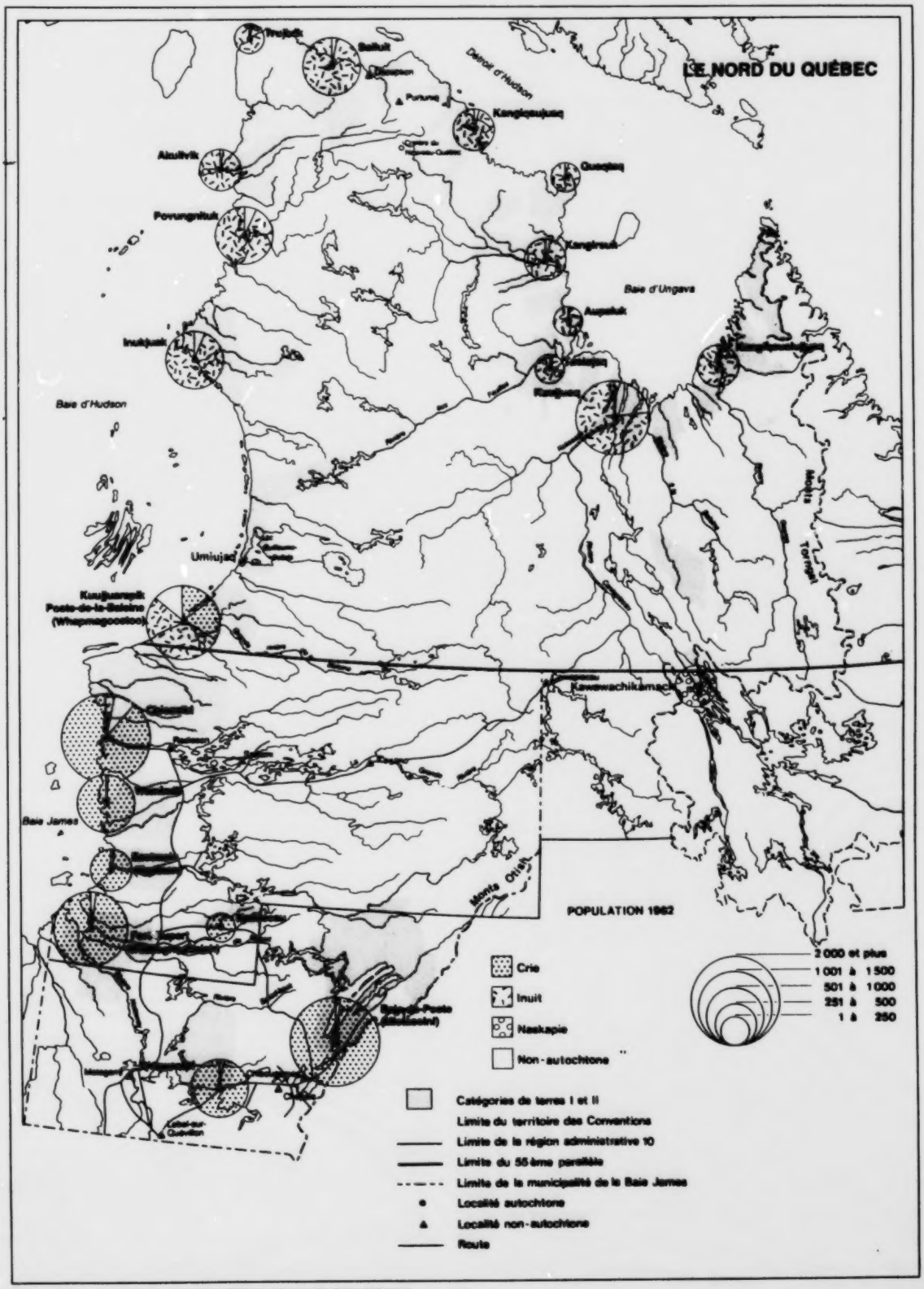
5 Il y a une cinquantaine d'Inuit qui vivent à Chisasibi; des terres leur ont été réservées en vertu de la Convention. Incluant les Cris de Mistassini (région 02) et de Waswanipi (région 08) qui totalisent environ 2 860 personnes.

Source: Administration régionale Kativik (Inuit, 1983);
Beaulieu, D.; *Les Cris et les Naskapis du Québec*, MICT, 1984 (Cris et Naskapis, 1982);
Registre des autochtones, MAS (Nombre de bénéficiaires);

* Recherches amérindiennes au Québec, *Profils des communautés nordiques du Québec*, 1985 (nombre de bénéficiaires en 1984). Les données concernant les bénéficiaires affiliés et résidants de 1984, seront précisées avec plus de fiabilité lors du recensement fédéral de 1986.

** Pourcentage d'accroissement par rapport à l'année précédente.

Carte 3: Distribution de la population



Tiré de Le Nord-du-Québec, profil régional, p. 35

2.1.3 Caractéristiques démographiques

La structure d'âge de la population autochtone du Nord-du-Québec est très différente de celle du Québec dans son ensemble. On y remarque une très forte proportion de jeunes; plus de 50 % ont moins de 20 ans. Cette structure d'âge résulte principalement d'un taux de natalité traditionnellement élevé et d'une diminution du taux de mortalité infantile due à l'amélioration des conditions de santé depuis les vingt dernières années. L'espérance de vie s'est également accrue au cours de cette période; passant de 35 ans qu'elle était chez les Inuit de la Baie-d'Ungava en 1941, à 61 ans en 1981. Elle est toutefois encore inférieure à celle du Québec, qui se situe autour de 75 ans. Bien que les taux de croissance annuels de natalité et de mortalité demeurent plus élevés qu'ailleurs au Québec, on a constaté, au cours des dernières années, une diminution du taux de mortalité, ce qui entraîne une modification de la structure des âges (Graphique 1). On observe déjà une augmentation importante de la population en âge de travailler et une diminution de celle d'âge scolaire.

La proportion des personnes âgées demeure plus faible que dans l'ensemble du Québec alors que la proportion des gens d'âge moyen (25-55 ans), à qui incombent les responsabilités économiques, est encore relativement faible. Entre 1971 et 1982, la proportion des moins de 15 ans est passée de 46,6 % à 42,2 % chez les Inuit et de 45,3 % à 38,5 % chez les Cris, tandis qu'au Québec, ce pourcentage s'élevait à 21,7 % en 1981[1]. Le nombre de familles ou ménages était de 1 050 chez les Inuit en 1981, de 1 277 chez les Cris et de 119 chez les Naskapis. Le nombre moyen de personnes par ménage varie entre 5 et 6 chez ces trois grands groupes. Les concepts de famille et de ménage doivent toutefois être nuancés notamment chez les Inuit où l'adoption est répandue.

Quant aux langues parlées, c'est d'abord l'inuktitut chez les Inuit, le cri chez les Cris et le naskapi chez les Naskapis; alors que l'anglais fait généralement office de langue seconde. La prédominance des médias anglophones amplifie l'importance de l'anglais comme langue seconde. Depuis quelques années, on note une progression du français dans certains milieux[2].

1 *Le Nord du Québec, profil régional*, OPDQ/UQAC, 1984, 2e édition.

2 Commission scolaire Kativik, *Francnord 1974-1984 ou Comment partir de rien, avec peu, pour faire beaucoup et avancer aujourd'hui et pour les élèves inuit étudiant en français*, novembre 1984.

2.2 Le marché du travail

Les autochtones, tout en poursuivant des activités traditionnelles de chasse, de pêche et de piégeage, ont de nouveau occupé des postes dans presque tous les secteurs de l'activité économique.

2.2.1 Portrait de l'emploi dans les communautés autochtones

2.2.1.1 Traits caractéristiques

— Une population jeune et une main-d'oeuvre disponible croissante face à un marché de l'emploi limité.

La population dont l'âge se situe entre 15 et 65 ans représente environ 54 % de la population autochtone totale, soit 6 847 personnes, alors que dans l'ensemble du Québec, elle correspond à 70 % de la population. Elle représente 49 % de la population totale inuit, 57 % chez les Cris et 65 % dans la communauté naskapie de Kawawachikamach (Tableau 2). La main-d'oeuvre active[3] disponible correspondrait à près de 75 % de cette population de 15 à 65 ans; 73 % chez les Inuit, 75 % chez les Cris et 81 % chez les Naskapis. Les femmes inuit ayant charge d'enfants sont toutefois exclues de même que celles qui sont bénéficiaires du Programme de sécurité du revenu (PSR)[4] chez les Cris; seulement 25 % de la population féminine de 15 à 65 ans est considérée dans la population active crie (363 femmes)[5]. Le marché de l'emploi est d'ailleurs fort limité pour les femmes, de même que pour les jeunes. De par la structure même de la population, on assistera au cours des prochaines années à une augmentation importante de la population de 15 à 65 ans et de la main-d'oeuvre active disponible, d'où le besoin grandissant de créer de nouveaux emplois en région particulièrement pour les clientèles féminines et les jeunes.

— Le caractère saisonnier de l'emploi

Les emplois saisonniers caractérisent le marché de l'emploi dans le Nord-du-Québec. C'est pendant l'été que le pourcentage de la population active disponible est le plus élevé, les activités de chasse, de pêche et de piégeage, qui occupent une place encore importante aujourd'hui, étant surtout pratiquées pendant les autres saisons. La population étudiante vient par ailleurs s'ajouter à la population active pendant l'été. Ainsi, à l'été 1981, 534 étudiants cris venaient s'ajouter à la main-d'oeuvre disponible de l'hiver.

3 Segment de la population dont l'âge se situe entre 15 et 65 ans, excluant les personnes inaptes au travail et les femmes ayant charge de la famille. Beaulieu, D., *Les coopératives Inuit: Aperçu de leur milieu*. Ministère des Institutions financières et Coopératives, Direction des associations coopératives, janvier 1982.

4 Voir la section 5.1.2 pour plus de détails sur ce programme.

5 Si on incluait les femmes bénéficiant du PSR, la population active féminine s'élèverait à près de 50 % de la population totale féminine (ARC, op. cit., p. 99).

Graphique 1: Pyramides des âges

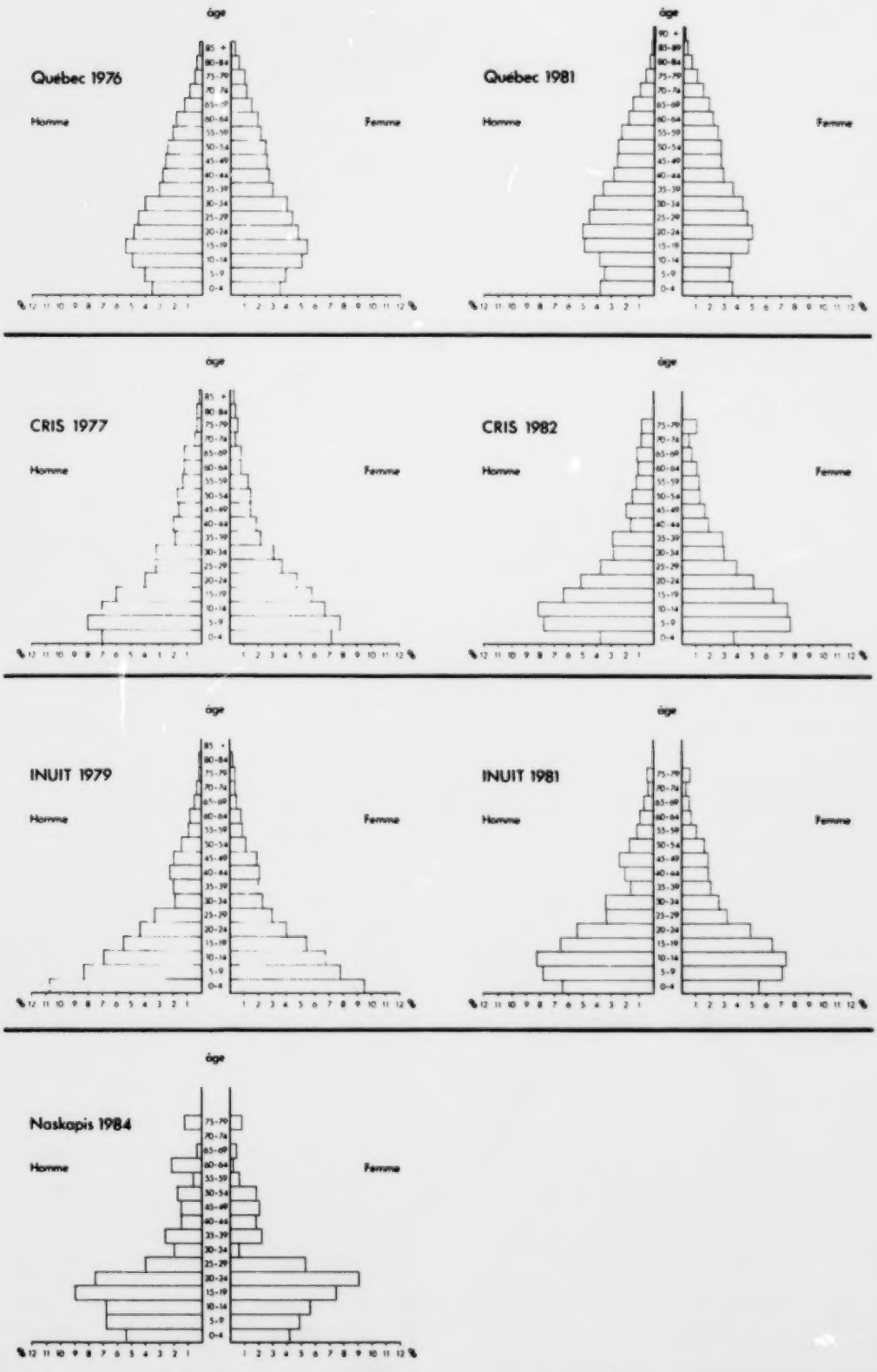


TABLEAU 2:
MAIN-D'OEUVRE AUTOCHTONE
(Inuit, 1982; Cris, 1983; Naskapis, 1984)

Municipalités	Population autochtone totale Nb	Population 15-65 ans Nb	Population 15-65 ans %	Main-d'oeuvre active Nb	Main-d'oeuvre active %	Salariés Nb	Salariés %	Chasseurs-piégeurs Nb	Chasseurs-piégeurs %	Sans emploi Nb	Taux de chômage apparent[4] %
Kangiqsualujjuaq	325	152	46,8	116	76,6	52	44,8	—		64	55,2
Kuujjuaq	833	412	50,1	334	81,0	172	51,5	—		162	48,5
Tasiujaq	95	52	54,7	45	86,3	32	71,1	—		13	28,9
Aupaluk	101	45	44,6	36	30,0	25	69,4	—		11	30,6
Kangirsuk	223	97	43,5	72	74,1	43	59,7	—		29	40,3
Quaqtaq	159	75	47,2	56	74,7	36	64,3	—		20	35,7
Kangiqsujuaq	304	152	50,0	111	72,7	44	39,6	—		67	60,4
Salluit	520	213	41,0	156	73,2	86	55,1	—		70	44,9
Ivujivik	200*	86*	43,0	65	76,2	29*	44,6	—		36	55,4
Akulivik	278	141	50,7	83	58,6	67	80,7	—		16	19,3
Povungnituk	765	372	48,6	244	65,5	140	57,4	—		104	42,6
Inukjuak	665	343	51,6	248	72,4	120	48,4	—		128	51,6
Kuujjuarapik	588	328	55,8	227	69,2	142	62,6	—		85	37,5
TOTAL: INUIT[1]	**5 056**	**2 468**	**48,8**	**1 793**	**72,5**	**988**	**55,1**	**—**		**805**	**44,9**
Poste-de-la-Baleine	395	239	60,5	177	74,1	85	48,0	54	30,5	38	21,5
Chisasibi	1 895	1 093	57,7	805	73,6	281	34,9	169	21,0	355	44,1
Wemindji	672	368	54,8	276	75,0	126	45,6	150	54,4	0	0
Eastmain	329	196	59,6	151	77,0	56	37,1	74	49,0	21	13,9
Waskaghegan ish	946	519	54,5	398	76,7	102	25,6	159	40,0	137	34,4
Némiscau	194	127	65,5	96	75,6	16	16,7	80	83,3	0	0
Mistassini	2 004	1 059	52,8	784	74,0	259	33,0	442	56,4	83	10,6
Waswanipi	829	506	61,0	375	74,1	82	21,8	185	49,3	108	28,8
TOTAL: CRIS[2]	**7 264**	**4 107**	**56,5**	**3 062**	**74,67**	**1 007**	**32,9**	**1 324**	**43,2**	**731**	**23,9**
Kawawachikamach NASKAPIS[3]	428	272	64,7	221	81,2	65	29,4			156	70,6
TOTAL: AUTOCHTONES	**12 748**	**6 847**		**5 076**	**74,1**	**2 060**	**40,6**	**1 324**	**26,4**	**1 692**	**33,3**

* Estimations

1 Mars 1982, MMSR; tiré de Beaulieu, D.; *Les coopératives inuit, leur milieu socio-économique*, mars 1983.

2 Janvier 1982, Administration régionale crie

3 Janvier 1984.

4 Total de la main-d'oeuvre active moins le nombre de salariés (ayant un emploi à plein temps ou comme occasionnels), divisé par la main-d'oeuvre active (Beaulieu, 1982). Chez les Cris, les chasseurs-piégeurs sont comptabilisés, ce qui contribue grandement à réduire le taux de chômage apparent.

Dans l'ensemble, le taux de chômage chez les Cris est plus élevé en été qu'en hiver; on observe toutefois de grandes variations entre les communautés. Wemindji et Némiscau ont un taux de chômage nul à longueur d'année, et ce, en raison de la proportion élevée de chasseurs et de piégeurs.

Bien que le nombre d'emplois salariés ait augmenté considérablement au cours de la dernière décennie, il semble que le travail salarié à temps plein et permanent ne soit pas souhaité par bon nombre d'autochtones. Ce type de travail entre en effet souvent en conflit avec leurs activités saisonnières de chasse.

— La prédominance du secteur public et parapublic dans le marché de l'emploi

Les services publics et parapublics constituent une importante source d'emplois salariés dans les communautés autochtones. Chez les Cris comme chez les Inuit, ce sont les organismes régionaux et locaux qui fournissent la majorité des emplois salariés du secteur public, près de 50 % chez les Inuit et 55 % chez les Cris si l'on exclut le nombre de chasseurs et de piégeurs cris qui bénéficient du Programme de sécurité du revenu. La proportion des emplois provenant des organismes gouvernementaux provinciaux et fédéraux est, quant à elle, plus élevée chez les Inuit (13 %) que chez les Cris (2,1 %)

— Une main-d'oeuvre autochtone peu spécialisée

Il semble exister un déséquilibre entre de nombreux emplois accessibles au sein des administrations régionales et locales en place et les ressources humaines disposant d'une formation adéquate. Comme le soulignait l'ARK, « il existe une situation de dépendance aiguë vis-à-vis une main-d'oeuvre spécialisée venant du « Sud » dû à un manque flagrant de ressources humaines possédant les qualifications, les connaissances et l'expertise nécessaires pour assumer

différents emplois »[1]. Il en est de même chez les Naskapis et les Cris, bien que chez ces derniers, un plus grand nombre d'individus ont complété des études universitaires et occupent des emplois professionnels.

À titre d'exemple, selon l'ARC, environ 60 % des emplois dans le domaine de la santé chez les Cris sont occupés par des autochtones mais la plupart des postes supérieurs, intermédiaires et professionnels sont comblés par des non-autochtones[2]. On dit vouloir réduire progressivement cette dépendance envers la main-d'oeuvre spécialisée du « Sud ». Le remplacement des non-autochtones par des autochtones suppose toutefois que ceux-ci auront acquis entretemps les compétences nécessaires.

2.2.1.2 Répartition de l'emploi et taux de chômage apparent

Pour les communautés inuit, les données compilées par l'Administration régionale Kativik ont l'avantage de présenter un portrait de l'ensemble des emplois autochtones et non-autochtones dans ces communautés (tableau 3). Elles permettent ainsi de mesurer la proportion de la main-d'oeuvre non-autochtone provenant généralement de l'extérieur de la région dans ces communautés. Ces données n'étaient pas disponibles pour les communautés cries.

Par ailleurs, les relevés de la main-d'oeuvre par type d'employeur et par communauté présentés par Denis Beaulieu[3] permettent, quant à eux, de comparer la situation et la répartition de l'emploi, à la fois chez les Cris, les Inuit et les Naskapis (tableau 4).

C'est au sein des organismes locaux et régionaux que la participation des Inuit à l'emploi est la plus forte; 68 % des emplois, soit 343, sont occupés par des Inuit sur une possibilité de plus de 500. Ces emplois se retrouvent pour une bonne part dans les municipalités et les écoles même si, dans ce dernier secteur, la dépendance envers la main-d'oeuvre enseignante « importée » est relativement importante. Dans le secteur public provincial et fédéral, la dépendance envers la main-d'oeuvre du « Sud » est également élevée, respectivement de 44 % et de 62 % en 1980.

La répartition des emplois dans l'ensemble des communautés selon le type d'employeur (tableau 4) permet d'expliquer en bonne partie les différences observées dans le calcul du taux de chômage « apparent » (tableau 2). Celui-ci semble en effet beaucoup plus élevé chez les Inuit, 44,9 %, que chez les Cris, 23,9 %.

1 ARK, op. cit., p. 35.

2 ARC, op. cit., p. 43.

3 Beaulieu, D., *Les Inuit du Nouveau-Québec, leur milieu socio-économique*, Ministère des Institutions financières et Coopératives, Direction des associations coopératives, mars 1983.

Beaulieu, D., *Les Cris et les Naskapis du Québec, leur milieu socio-économique*, MICT, Direction générale de la recherche et de la planification, 3e trimestre 1984.

TABLEAU 3:
STRUCTURE DE L'EMPLOI DANS LES COMMUNAUTÉS INUIT EN 1980
(emplois salariés seulement)

Type d'employeurs[1]	Inuit	Autres		Total	Emplois
		cris	non-autochtones		
Organismes locaux et régionaux	343 68 %	25 5 %	134 27 %	502	37 %
Organismes provinciaux[2]	168 50 %	21 6 %	149 44 %	338	25 %
Organismes fédéraux	24 35 %	2 3 %	42 62 %	68	5 %
Sous-total: secteurs public et parapublic	**535 59 %**	**48[5] 5 %**	**325 36 %**	**908**	**67 %**
Autres services[3]	252 85 %		44 15 %	296	21 %
Production	24[4] 45 %		19 55 %	53	4 %
Transports et communication	67 61 %		43 39 %	110	8 %
TOTAL DES EMPLOIS	**878 65 %**	**48 3 %**	**431 32 %**	**1 357**	**100 %**

Source: ARK, op. cit.

1 Ne figurent pas dans ce tableau, les données concernant certains employeurs tels Hydro-Québec, SANAK et l'ensemble des emplois liés au secteur de la construction.

2 Contrairement aux données compilées au tableau suivant, les emplois reliés au domaine de la santé et des services sociaux figurent comme des emplois relevant du MAS.

3 Incluant les employés des coopératives.

4 Cie Kigiak (secteur de la construction) et une petite entreprise de fabrication de canots.

5 Il s'agit des Cris de Poste-de-la-Baleine. Tous les emplois salariés de la localité (municipalité crie et municipalité inuit) sont contenus dans ce tableau.

TABLEAU 4 :
EMPLOIS PAR MUNICIPALITÉ SELON LE TYPE D'EMPLOYEUR

Municipalités	Gouvernement du Québec	Gouvernement du Canada	Organismes régionaux et locaux	Coopératives entreprises autochtones	Entreprises allochtones	Chasseurs, sculpteurs et piégeurs	Total des emplois
Kangiqsualujjuaq	—	1	29	13	—	9	52 5,2 %
Kuujjuaq	15	5	102	39	2	4	172 17,3 %
Tasiujak	3	—	20	7	—	2	32 3,2 %
Aupaluk	1	1	18	3	—	2	25 2,5 %
Kangirsuk	3	1	29	8	2	—	43 4,38 %
Quaqtaq	2	3	25	5	1	—	36 3,6 %
Kangiqsujuaq	3	—	25	6	6	4	44 4,4 %
Salluit	5	1	41	29	9	1	86 8,6 %
Ivujivik	13	1	6	7	2	—	29 2,9 %
Akulivik	1	1	32	8	2	23	67 6,7 %
Povungnituk	29	27	30	44	12	26	142 14,3 %
Inukjuak	6	4	58	28	9	20	125 12,5 %
Kuujjuarapik	21	8	64	18	5	26	142 14,3 %
TOTAL : INUIT[1]	102 (10,3 %)	27 (2,7 %)	479 (48,1 %)	215 (21,6 %)	53 (5,38 %)	117 (11,8 %)	955[5] (100 %)

Municipalités	Gouvernement du Québec	Gouvernement du Canada	Organismes régionaux et locaux	Coopératives entreprises autochtones	Entreprises allochtones	Chasseurs, sculpteurs et trapeurs	Total des emplois
Poste-de-la-Baleine	19	—	57 (41,0 %)	1	8	54 (30,5 %)	139 6,9 %
Chisasibi	4	—	176 (39,2 %)	45 (10 %)	56 (12,4 %)	169 (21 %)	450 19,3 %
Wemindji	4	1	103 (36,2 %)	5	13	150 (54,4 %)	285 12,2 %
Eastmain	8	2	35 (27,0 %)	4	7	74 (49,0 %)	130 13,1 %
Waskaghegan ish	1	3	45 (17,2 %)	38 (14,6 %)	15 (57 %)	159 (40,0 %)	261 11,2 %
Némiscau	1	—	14 (14,3 %)	—	1	80 (83,3 %)	98 4,2 %
Mistassini	5	—	88 (12,5 %)	150 (21,4 %)	16	442 (56,4 %)	701 30,1 %
Waswanipi	1	—	35 (13,1 %)	46 (17,2 %)	—	185 (49,3 %)	267 11,5 %
TOTAL : CRIS[2]	43	6	553 (23,7 %)	289 (12,4 %)	116 (5 %)	1 324 (43,2 %)	2 331[6] 100 %
Kawawachikamach (NASKAPIS)[3]	0	0	48 (73,9 %)	14 (21,5 %)	3 (4,6 %)	0	65[7] 100 %
TOTAL : AUTOCHTONES[4]	145 (4,38)	33 (1,0 %)	1 080 (3,8 %)	518 (15,3 %)	172 (5,1 %)	1 441 (42,5 %)	3 391

1 Mars 1982, MMSR; Tiré de Beaulieu, D.; *Les coopératives inuit, leur milieu socio-économique*, mars 1983.

2 Janvier 1982, Administration régionale crie, Tiré de Beaulieu, D.; *Les Cris et les Naskapis*, 3e trimestre 1984.

3 Janvier 1984.

4 Les données disponibles ne datant pas toutes de la même année, les compilations effectuées pour les trois grandes communautés sont présentées à titre indicatif.

5 La différence entre le nombre de salariés et le total des emplois provient de l'ajout d'un certain nombre d'emplois à temps partiel.

6 Nombre de salariés + PSR.

7 Exclut les chasseurs.

Chez les Cris, 1 324 personnes sont bénéficiaires[1] du Programme de revenus garantis des chasseurs (PSR) et sont considérés comme ayant un emploi à plein temps, ce qui représente 43,2 % de la main-d'oeuvre active crie. On ne retrouve pas d'équivalent à ce programme, en termes de soutien à l'emploi, chez les Inuit[2]. Dans le tableau 4, les 117 chasseurs et sculpteurs inuit sont inclus dans le nombre de salariés ; ils ne représenteraient que 6 % de la population active inuit comparativement à 43,2 % chez les Cris. Il apparaît en réalité qu'un plus grand nombre d'Inuit pratiquent ces activités, mais ne sont pas considérés comme salariés ; les revenus directs ou indirects qu'ils retirent de la pratique de ces activités sont pourtant d'une grande importance pour plusieurs Inuit. Si ces « emplois », de même que ceux provenant d'un travail artisanal ou domestique, qui échappe en bonne partie au relevé de main-d'oeuvre, étaient inclus dans le calcul du taux de chômage, celui-ci serait sans doute réduit de beaucoup. Le calcul du taux de chômage chez les Cris, qui intègre une bonne partie de ces activités par le biais du PSR, permet d'établir un taux de chômage plus représentatif de la réalité que celui des Inuit. Il n'en existe pas moins un problème impor-

1 Ou « chefs d'unités de bénéficiaires » tel que désigné par l'Office de sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris.

2 Le programme destiné aux Inuit consiste en l'attribution d'une subvention dont la plus grande partie est distribuée entre les villages alors que chez les Cris, le programme rémunère les chasseurs et piégeurs cris sur la base du nombre de jours consacrés à la pratique des activités de chasse, de pêche et de piégeage. Voir la section 5.1.2 pour plus d'information sur ce programme.

tant de chômage dans la région; il serait de l'ordre d'au moins 25 %.

Du côté des entreprises autochtones, elles sont surtout de type privé chez les Cris, alors que chez les Inuit, ce sont encore les coopératives locales qui prédominent en fournissant plus de la moitié des 215 emplois des entreprises autochtones, soit environ 120 emplois.

Au sein de la petite communauté des Naskapis, le taux de chômage s'élevait à plus de 70 % à l'été 1983; il dépasserait 90 % pendant l'hiver. Par ailleurs, 45 des 65 emplois répertoriés sont des emplois saisonniers. Il n'y a, en effet, à peu près pas d'emplois à l'emplacement du nouveau village des Naskapis si on exclut ceux qui sont reliés aux activités de construction. Celles-ci ont procuré de l'emploi à plusieurs Naskapis au cours des deux ou trois dernières années. Le rapport annuel de la Société de relogement des Naskapis pour l'année 1983 indiquait que parmi les 66 personnes qui ont travaillé pour la Société en 1983, 37 étaient Naskapis, soit près de 60 %[1]. La durée moyenne des emplois des Naskapis en 1983 fut d'environ 20 semaines.

L'analyse de la concentration des emplois par village révèle qu'en 1982, plus de 30 % des « emplois inuit » se retrouvent dans les communautés de Kuujjuaq et Kuujjuarapik. C'est aussi dans ces deux localités que se retrouve la plus grande partie de la main-d'oeuvre provenant de l'extérieur de la région. Dans les autres communautés inuit, la main-d'oeuvre non-autochtone est constituée essentiellement d'infirmier(es) et d'enseignant(es). Les communautés de Povungnituk, d'Inukjuak et de Salluit, qui regroupent des populations relativement importantes, recueillent, quant à elles, 35 % du total des emplois occupés par les Inuit.

Dans les communautés de plus petite taille, la majorité des emplois salariés se retrouvent dans les organismes administratifs régionaux et locaux et les coopératives. L'économie de ces populations serait davantage une économie dite de subsistance, axée sur la pratique des activités de chasse et de pêche.

Chez les Cris, on dénombre le plus grand nombre d'emplois à Mistassini et à Chisasibi, au total 50 % des emplois occupés par les Cris dans les communautés. Le tableau 4 laisse supposer une plus grande diversification des activités dans les communautés de Chisasibi, de Fort-Rupert, de Mistassini et de Waswanipi. C'est aussi dans ces villages qu'on retrouve la majorité des emplois liés à l'entreprise privée autochtone. La petite communauté de Némiscau vit, pour sa part, essentiellement des activités de chasse, de pêche et de piégeage. C'est à Poste-de-la-Baleine qu'on retrouve la plupart des « emplois cris » au sein des organismes gouvernementaux québécois, soit 44 %.

1 Rapport annuel 1983 de la Société de relogement des Naskapis.

2.2.2 Les emplois à Radisson et sur les chantiers hydro-électriques de la Baie-James

La décision (no. 84-271) du Conseil des ministres concernant la permanence de Radisson devrait se traduire par la création d'une vingtaine d'emplois nouveaux pour les autochtones à cet endroit. Ces divers emplois seraient répartis au sein de divers ministères et organismes (au nombre de 12, au mois de septembre 1985) qui offriront des services sur le territoire[2] (pour plus de détails, voir section 4.5).

Quant aux travailleurs des « chantiers de la Baie-James », leur nombre diminue à mesure que le parachèvement des installations hydro-électriques se poursuit. Il y avait en 1983, 2 260 travailleurs sur les chantiers au cours de la période de pointe, soit en août. De ce nombre, 1 797 étaient affectés à la construction et 463 à la gérance du projet. On prévoyait, par ailleurs, pour 1984 un maximum de 956 travailleurs, dont 706 affectés à la construction et 250 à la gérance[3].

2.3 Les revenus des autochtones

Il faut préciser, au départ, que l'exercice qui a servi à évaluer les revenus et les dépenses des autochtones fournit avant tout un ordre de grandeur. Chez les Inuit, les estimations sont basées sur les moyennes de salaires, des données recueillies à partir des états financiers de certains organismes, des moyennes du nombre de bénéficiaires, des moyennes d'allocations versées. Chez les Cris, les données fournies par l'Administration régionale crie, des moyennes de bénéficiaires et des moyennes d'allocations versées, ont permis d'établir une évaluation des revenus[4].

Chez les Cris comme chez les Inuit, les revenus ont été classés en deux catégories: les « salaires et rémunérations » et les « paiements de transfert ». La première regroupe les revenus provenant d'un emploi salarié à temps plein ou occasionnel et les revenus tirés de la production de sculpture, d'artisanat, de la chasse et de la pêche ou de l'exploitation d'une petite entreprise (Tableau 4). La catégorie des « paiements de transfert » comprend, en plus de ceux qui sont disponibles à l'ensemble des Québécois, les allocations versées en vertu des programmes de soutien aux chasseurs qui ont été prévus aux Conventions (tableaux 8, 9 et 10; section 5.1.2).

2 Liste des responsables ministériels à Radisson, en date du 9 septembre 1985, Communiqué du Sagmai.

3 Le quotidien *La Presse*, jeudi le 8 mars 1984.

4 Beaulieu, D., *Les Inuit du Nouveau-Québec, leur milieu socio-économique*, mars 1983, p. 36.

Id., *Les Cris et les Naskapis du Québec, leur milieu socio-économique*, 3e trimestre 1984, p. 36.

TABLEAU 5:
REVENUS DE LA POPULATION AUTOCHTONE EN 1981

SALAIRES ET RÉMUNÉRATION	INUIT		CRIS		NASKAPIS	
	$	%	$	%	$	%
Gouvernements fédéral et provincial	3 288 000	12,6	932 846	3,64		
Organismes régionaux et locaux	9 765 400	37,2	8 510 629	33,25	266 703	21,6
Entreprises autochtones	6 452 600	24,6	2 931 331	11,38	0	0,0
allochtones	760 000	2,9	932 501	3,64	0	0,0
Sous-total	**20 266 000**	**77,3**	**13 289 307**	**51,92**	**266 703**	**21,0**
PAIEMENTS DE TRANSFERT						
Allocations familiales	1 529 700	5,8	1 998 600	7,81	143 200	11,2
Assurance-chômage	732 600	2,8	1 412 176	5,52	334 620	26,3
Aide sociale	2 194 591	8,4	1 078 579	4,21	370 000	29,1
Pension de vieillesse	750 600	2,8	1 805 000	7,05	60 000	4,7
Programme des chasseurs	776 290	2,9	6 013 076	23,49	98 000	7,7
Sous-total	**5 983 781**	**22,7**	**12 307 431**	**48,08**	**1 005 820**	**79,0**
TOTAL DES REVENUS BRUTS	**26 249 781**	**100 %**	**25 596 738**[2]	**100 %**	**1 272 523**	**100 %**
TOTAL DES REVENUS DISPONIBLES	**22 173 681**	—	**25 596 738**[3]	—	**1 272 523**[3]	—
REVENUS DISPONIBLES	Nombre	$	Nombre	$	Nombre	$
PER CAPITA	5 515	4 021	7 264	3 523	428	2 973
PAR MÉNAGE		21 118	1 277	20 044	119	10 693

Sources: Beaulieu, D.; 1983 et 1984.

1 De ces revenus, 3 961 000 $ proviennent des coopératives, soit 15 % des revenus bruts totaux.

2 Les revenus gagnés sur les « réserves » ne sont pas imposables.

3 Excluant les revenus des Cris vivant et travaillant à l'extérieur des localités cries.

Dans la région Kativik, les « salaires et rémunérations » ont atteint la somme de 20 266 000 $ en 1981 et les « paiements de transfert », près de 6 000 000 $ totalisant ainsi des revenus bruts évalués à 26 250 000 $ (Tableau 5). Chez les Cris, les revenus s'élevaient à près de 25 600 000 $ répartis à peu près également entre les « salaires et rémunérations » et les « paiements de transfert ». L'importance de ces derniers chez les Cris, soit 48 % des revenus totaux, s'explique par les différences dans la structure même du programme destiné aux chasseurs[1].

Par ailleurs, les revenus provenant du Programme de sécurité du revenu chez les Cris (PSR) ont augmenté progressivement depuis le début de la mise sur pied du programme en 1976-1977. De 4,6 M $ qu'il était à ce moment, ils sont passés à près de 9,5 M $ en 1982-1983 pour atteindre 10,8 M $ pour l'année 1983-1984 (Tableau 8). Les sommes versées par PSR représentent en moyenne pour 1982-1983 77,7 % des revenus totaux des « unités de bénéficiaires ». La distribution des revenus provenant du PSR a varié considérablement dans les 8 villages cris depuis sa création en fonction des divers travaux de construction domiciliaire ou autre qui ont été effectués dans les communautés.

Les Naskapis dépendent, quant à eux, des paiements de transfert pour 80 % de leurs revenus, le reste provenant des organismes régionaux et locaux. Le revenu moyen par ménage naskapi serait plus faible que chez les Cris et les Inuit (Tableau 5).

1 Voir la note 2 de la page 14.

Chez les Inuit, les coopératives, les autres entreprises autochtones et les organismes administratifs régionaux et locaux ont contribué pour environ 62 % des revenus alors que chez les Cris, ces catégories d'employeurs fournissaient environ 45 % des revenus.

Le revenu moyen disponible chez une famille inuit s'élevait en 1981 à environ 21 000 $, variant toutefois de 16 000 à 29 000 $ selon l'une ou l'autre des communautés. Le revenu moyen disponible pour une famille crie totalisait environ 20 000 $[2]. Pour une population de près de 30 % plus élevée chez les Cris, la somme des revenus bruts des Inuit et des Cris serait à peu près équivalente.

Bien que les revenus bruts par famille apparaissent relativement élevés, la comparaison avec les revenus per capita pour l'ensemble du Québec laisse voir des différences notables: entre 3 000 et 4 000 $ en moyenne per capita pour un autochtone de la région comparativement à 8 087 $ pour le Québécois moyen en 1981. L'évaluation des revenus des autochtones ne rend toutefois pas compte de la valeur de la nourriture provenant des activités de chasse, de pêche et de piégeage, qui n'est pas négligeable pour ces populations. On suppose que par l'ajout d'une valeur de substitution pour la nourriture consommée, l'écart entre la moyenne des revenus per capita pourrait être réduit considérablement.

2 Une déduction de 25 % des revenus bruts a été appliquée pour les Inuit (impôts, régime des rentes, assurance-maladie); chez les Cris, les revenus gagnés sur la « réserve » ne sont pas imposables.

2.4 Les investissements

Par secteur d'activités, les données sur les investissements tant publics que privés ne sont pas disponibles pour la région Nord-du-Québec; elles sont compilées avec la région administrative de la Côte-Nord. Seules les dépenses publiques en immobilisations et en réparations, par organisme, sont compilées de façon distincte pour la région Nord-du-Québec. La majorité de ces dépenses provient des « entreprises publiques du gouvernement du Québec », soit de la SEBJ et d'Hydro-Québec essentiellement (tableau 6). Les dépenses de ces deux sociétés d'État représentaient à elles seules 97,2 % et 94,9 % de l'ensemble des dépenses publiques pour les années 1982 et 1983 respectivement. Les dépenses des entreprises publiques fédérales sont, quant à elles, marginales.

Cette forte proportion des dépenses des entreprises publiques provinciales dans la région par rapport à l'ensemble des dépenses du secteur public est caractéristique de cette région du Québec. Celle-ci regroupait 37,1 % des dépenses totales des entreprises publiques pour l'ensemble du Québec en 1982, 31,9 % en 1983 et des dépenses prévues pour 1984. Toutefois, les dépenses des « entreprises publiques provinciales », qui ont atteint des pointes en 1978, 1979 et 1980, n'ont cessé de diminuer depuis. De 2,2 milliards de dollars qu'elles étaient en 1979, les dépenses en immobilisations et en réparations de ces entreprises (Hydro-Québec et SEBJ) avaient chuté de 46,0 % en 1982 et totalisaient 1,2 milliard de dollars. Il était prévu que ces dépenses seraient de 800 M $ en 1984, accusant ainsi une diminution de 32,6 % par rapport à 1982.

Alors qu'on prévoyait une augmentation d'environ 80 % des dépenses d'Hydro-Québec dans le Nord-du-Québec en 1984, la SEBJ, filiale d'Hydro-Québec, prévoit réduire ses dépenses de près de 50 % par rapport à 1983. Même si les travaux de la Baie-James pour le complexe La Grande, phase I, tirent à leur fin, la SEBJ compte dépenser 552 M $ entre 1984 et 1986, c'est-à-dire d'ici la cessation de ses activités prévue en 1986.

Les dépenses de « l'Administration publique », quant à elles, n'ont pas cessé d'augmenter. Par rapport à l'ensemble du Québec, ces dépenses dans le Nord-du-Québec représentaient 1,4 % en 1982 et il était prévu que cette proportion serait de 1,9 % en 1984.

Les données compilées par le BSQ nous révèlent que la plus grande part des dépenses des ministères provinciaux, incluant les fonds spéciaux, revient à la Société d'habitation du Québec (SHQ) avec des dépenses en immobilisations et en réparations de 9 M $ en 1982-1983 (87,5 %), de 15 M $ (81,5 %) en 1983-1984, de 13,9 M $ en 1984-1985 et des prévisions de 16,2 M $ pour 1985-1986[1]. L'accroissement significatif des dépenses des ministères et fonds provinciaux entre 1977 et 1983 est aussi imputable aux dépenses de la SHQ. Par ailleurs, la part des dépenses des autres ministères, excluant le ministère des Transports du Québec, est souvent comparable à celle des autres régions dites limitrophes.

Quant aux dépenses des institutions publiques dans le Nord-du-Québec, surtout des commissions scolaires et des hôpitaux, elles sont dans l'ensemble légèrement plus élevées, en valeur absolue, que celles qui sont effectuées dans les régions limitrophes de l'Abitibi-Témiscamingue et de la Côte-Nord. Cette catégorie a enregistré des augmentations très fortes des dépenses au cours des dernières années par suite de l'amélioration de la qualité des services scolaires et de la santé dans cette région. Les dépenses consacrées aux hôpitaux dépassent celles qui sont prévues dans les autres régions du Québec, à l'exception de Québec et de Montréal pour 1984. La construction du Centre hospitalier de la Baie-d'Hudson à Povungnituk, débuté à l'été 1984, explique sans doute le fort accroissement des dépenses pour 1984[2]. Dans l'ensemble, les dépenses de l'Administration publique québécoise ont augmenté beaucoup plus rapidement que celles du gouvernement fédéral. Cela s'explique sans doute par les nombreux transferts de responsabilités entre le Québec et le Canada depuis la signature de la CBJNQ.

En résumé, bien que l'ensemble des dépenses du secteur public dans le Nord-du-Québec (18,7 % des dépenses publiques du Québec en 1982) semble disproportionné par rapport au poids démographique de cette région, il apparaît que ce sont les investissements d'Hydro-Québec et de la SEBJ, qui n'ont d'équivalent dans aucune autre région du Québec, qui gonflent démesurément les dépenses publiques dans cette région.

1 BSQ, *Investissements privés et publics au Québec*, compilation spéciale, OPDQ, 1985.

2 Les coûts des travaux seraient plutôt de l'ordre de 10 M $ comparativement aux 8 M $ prévus.

TABLEAU 6:
DÉPENSES PUBLIQUES EN IMMOBILISATIONS ET EN RÉPARATIONS RÉGION NORD-DU-QUÉBEC (NOUVEAU-QUÉBEC), en milliers de dollars[1]

	1977[2]	1978[2]	1979[2]	1980[2]	1981[2]	1982[2]	1983[3]	1984[4]
I — Dépenses de l'Administration publique								
— Ensemble des ministères et Fonds spéciaux provinciaux[5]	766	1 927	6 586	6 946	9 708	10 382	18 472	17 679
— Ministères du gouvernement fédéral	4 694	8 703	1 439	2 740	8 165	7 545	10 681	12 691
— Organismes municipaux	1 830	1 961	—	—	—	3 272	3 200	3 456
— Institutions publiques d'éducation, de santé et de services sociaux (commissions scolaires et hôpitaux seulement)	1 040	2 436	10 327	13 444	14 017	13 567	19 655	24 573
TOTAL	**7 290**	**15 027**	**18 352**	**23 130**	**31 890**	**34 766**	**51 998**	**58 399**
Variation en %	**—**	**+ 106,1**	**+ 22,1 %**	**+ 26,0 %**	**+ 37,9 %**	**+ 9,0 %**	**+ 41,6 %**	**+ 12,3 %**
II — Dépenses des entreprises publiques								
— Entreprises du gouvernement du Québec Hydro-Québec	63 312	214 600	639 671	320 578	428 130	273 365	229 018	414 856
Variation en %	—	+ 239 %	+ 198 %	- 49,9 %	+ 33,5 %	- 36,1 %	- 16,2 %	+ 81,1 %
S.E.B.J.	1 203 056	1 395 447	1 581 421	1 405 478	1 197 161	924 489	735 589	392 653
Variation en %	—	+ 16 %	+ 13,3 %	- 11,1 %	- 14,8 %	- 22,8 %	- 20,4 %	- 46,6 %
TOTAL	**1 266 368**	**1 610 047**	**2 221 092**	**1 726 056**	**1 625 291**	**1 197 854**	**964 616**	**807 509**
Variation en %	**—**	**+ 27,1 %**	**+ 38 %**	**- 22,3 %**	**- 5,8 %**	**- 26,3 %**	**- 19,5 %**	**- 16,3 %**
Entreprises du gouvernement fédéral	**—**	**—**	**—**	**—**	**—**	**488**	**244**	**—**
TOTAL	**1 266 368**	**1 610 047**	**2 221 092**	**1 726 056**	**1 625 291**	**1 198 342**	**984 860**	**807 509**
Variation en %		**+ 27,1 %**	**+ 38,0 %**	**- 22,3 %**	**- 5,8 %**	**- 26,3 %**	**- 19,5 %**	**- 16,3 %**
TOTAL DES DÉPENSES PUBLIQUES (I et II)	**1 273 658**	**1 625 074**	**2 239 444**	**1 749 186**	**1 657 181**	**1 233 108**	**1 016 858**	**865 908**
Variation en %		**+ 27,6 %**	**+ 37,8 %**	**- 21,9 %**	**- 5,6 %**	**- 74,4 %**	**- 17,5 %**	**- 14,8 %**

1 Excluant les réserves indiennes de Mistassini (région 02) et Waswanipi (région 08).

2 Dépenses réelles.

3 Dépenses réelles provisoires.

4 Prévisions révisées tous les six mois (mi-année).

5 Par Fonds spéciaux, on entend principalement: la SHQ, la CSST du Québec, la Commission des normes du travail, l'OCQ, l'Office de la langue française, l'OPDQ, l'Office de radio-télédiffusion du Québec, la RAAQ, la RAMQ, la RRQ, etc.

6 Bien qu'aucune dépense n'est inscrite par le MTQ dans la région, une entente fédérale-provinciale prévoit que le Québec injectera, sur une période de 6 ou 7 ans, 50 % des 70 M$ prévus pour l'amélioration du réseau de pistes d'atterrissage. L'exercice financier 1984-1985 du MTQ prévoit déjà des sommes pour ces travaux.

Source: BSQ, *Investissements privés et publics au Québec*, Compilation spéciale, OPDQ, 1985.

3. La répartition de l'activité économique et les potentiels de développement[1]

La région du Nord-du-Québec est caractérisée par deux types d'économie. D'une part, des activités traditionnelles qui contribuent grandement aux économies locales et qui sont axées principalement sur l'exploitation des ressources renouvelables. Et d'autre part, une économie de type « industriel » basée essentiellement sur l'exploitation des ressources naturelles (mines, forêts, production hydro-électrique) qui nécessitent d'importantes injections de capitaux et n'ont souvent que très peu de retombées sur les collectivités autochtones.

Les assises de la base économique de l'ensemble des communautés locales sont caractérisées par un secteur primaire axé d'abord sur les activités de chasse, de pêche et de piégeage, un secteur secondaire presque inexistant où subsistent quelques entreprises locales (confection de canots, fumage d'omble arctique) auxquelles il faut ajouter la production artisanale (sculpture, artisanat) et les activités de la construction et enfin, un secteur tertiaire où se retrouvent la plupart des activités économiques: services publics et parapublics (administration, services municipaux, écoles, santé, etc.), services connexes (consommation, restauration, tourisme) et services de transport et de communication.

3.1 Le secteur primaire

3.1.1 Les activités traditionnelles: une nécessité

La chasse, la pêche et le piégeage constituent plus qu'un mode de vie pour les populations du Québec nordique; c'est également une importante source de revenus directs par la vente des fourrures et indirects par la valeur de substitution que représentent le gibier et le poisson. Les subventions payées aux chasseurs, piégeurs et pêcheurs cris, inuit et naskapis par le biais des programmes gouvernementaux spéciaux[2] négociés dans le cadre des Conventions, reconnaissent cet état de fait en même temps qu'elles leur assurent une certaine sécurité du revenu. Ces activités constituent l'occupation principale d'une partie importante de la population.

Près de 40 % de la population crie de la région tirent la majorité de leurs revenus de ces activités (tableau 9). Malgré les hausses des coûts liés à la pratique de ces activités dites de subsistance (acquisition d'équipements, prix de l'essence, etc.), ces programmes ont eu et ont encore des retombées économiques importantes en redonnant à ces activités leur rôle en matière d'approvisionnement en nourriture et de création d'emplois.

On doit, par contre, être prudent dans l'exploitation des ressources fauniques en raison de la fragilité et du lent renouvellement de certaines espèces en milieu nordique. Les possibilités de développement de ces activités ne sont certes pas illimitées. En 1982-1983, la limite fixée en jours/personnes consacrés aux activités de subsistance dans le cadre du « Programme de sécurité du revenu » chez les Cris était atteinte. On prévoit ainsi que la part des « emplois » qu'elles procurent diminuera dans l'avenir et ce, même si le rythme d'exploitation est maintenu.

Il existe peu d'activités significatives du côté de la pêche commerciale, en raison semble-t-il des potentiels limités ou méconnus. Quelques expériences ont eu lieu chez les Inuit (fumage de l'omble arctique, pêcheries Killiniq) mais en général, les activités de pêche contribuent essentiellement au marché local. Y fait exception la pêche au saumon, dans le sud de la Baie-d'Ungava, où 5 permis de pêche commerciale ont été émis en 1984. Ces activités, concentrées sur deux rivières, principalement sur la Koksoak et sur la Rivière-à-la-Baleine, ont représenté des expéditions de 7 060 kg et des recettes d'environ 70 000 $[3]. Ce poisson est vendu principalement sur le marché montréalais.

La croissance extraordinaire des populations de caribous au cours des dernières années a mené à une étude financée conjointement par le MLCP et l'OPDQ et qui démontre un potentiel certain pour la commercialisation du caribou. L'opérationalisation du projet en question implique une phase d'expertise technique qui devrait être amorcée sous peu.

3.1.2 La forêt: pour une exploitation à petite échelle

La limite nord de la forêt commerciale est localisée aux environs du 52e parallèle. Il est donc peu probable que les établissements manufacturiers des régions limitrophes s'installent plus au nord, les coûts de production devenant trop élevés.

1 Cette section reprend l'essentiel des éléments de problématique reliés aux activités économiques contenues dans le document de travail intitulé « *Éléments de problématique des régions nordiques* », Cartier, Y., Tremblay, G.; février 1984.

2 Programme de sécurité du revenu.

3 MLCP, Direction générale du Nouveau-Québec, Communication personnelle, avril 1985.

Les potentiels identifiés à la limite sud de la région ont par ailleurs soulevé l'intérêt des Cris au cours des dernières années. En octobre 1982, un contrat était octroyé par le Conseil de bande de Waswanipi pour préparer un plan d'aménagement forestier à l'intérieur des terres qui leur sont réservées en vertu de la Convention. La même année, les Cris de Waswanipi obtenaient un contrat de coupe de bois de 10 000 cunits pour l'approvisionnement d'un moulin à scie à Comtois, en Abitibi; la Corporation Mishtuk de Waswanipi était ainsi créée[1].

Plus récemment, en 1984, un contrat de déboisement (440 000 $) a été accordé par la SEBJ à la firme Mistassini Development Corporation de Mistassini par l'intermédiaire de la Société de développement des autochtones de la Baie-James (SODAB). Ces travaux de déboisement couvrant 813 acres à proximité du réservoir Opinaca auront permis l'embauche de 25 ouvriers forestiers de Mistassini[2].

D'autres projets en rapport avec les travaux de déboisement pour les futurs réservoirs de complexes hydro-électriques représentent un certain potentiel économique, notamment pour les populations cries du sud de la région, soit celles de Mistassini, de Waswanipi et de Fort-Rupert. Pour les autres communautés côtières de la Baie-James, le potentiel commercial autre que celui de la consommation locale de bois de chauffage semble inexistant.

3.1.3 L'hydro-électricité: un potentiel considérable

En 1984, le chantier LG-4 était le seul centre important d'activités reliées à l'exploitation des ressources hydro-électriques sur le territoire; le premier groupe de génératrices de la centrale était mis en service en mai. Avec l'achèvement des travaux du complexe La Grande prévu pour 1986, l'ensemble des activités sur les chantiers diminue et, conséquemment, la main-d'oeuvre aussi. Pour la période de 1984-1986, on assistera à des travaux environnementaux et d'arpentage, de même qu'à la construction de résidences à LG-2 et LG-3 pour les employés d'Hydro-Québec chargés de l'opération des centrales[3].

Le développement hydro-électrique a subi un ralentissement considérable suite, notamment, à un fléchissement dans la demande d'électricité au Québec, ce qui a eu pour effet de retarder de plusieurs années la mise en chantier des complexes Grande-Baleine et Nottaway-Broadback-Rupert (NBR). Quant au complexe La Grande, la fin des travaux de construction est prévue pour 1986. À moins d'un revirement prochain de la situation, les projets hydro-électriques ne joueront pas, au cours des prochaines années, un rôle équivalent à ce que l'on a déjà connu dans le développement du Québec nordique. L'annonce récente (automne 1985) d'Hydro-Québec, de son intention d'entreprendre des travaux relatifs à la mise en place d'une puissance additionnelle de 1 998 MW à la centrale de LG-2 pour 1992 et de ceux reliés à la construction de la 6e ligne pour 1990, va générer des investissements supplémentaires qui auront des incidences sur le développement de la région. La réalisation de la nouvelle centrale à LG-2 au coût de 1,7 milliard de dollars sera assuré par la SEBJ[4]. Parallèlement, on peut toutefois s'attendre à voir se dessiner des projets visant une plus grande autonomie énergétique des communautés de la région.

3.1.4 Les mines: susciter des efforts d'exploration

Quant au secteur minier, il connaît actuellement des conditions difficiles. On dit de son potentiel qu'il est mal connu. L'exploration se fait de façon sporadique depuis plusieurs décennies: cependant, certaines zones comme la fosse du Labrador, celle de l'Ungava et le sud du territoire de la Baie-James offrent de grandes possibilités. Des gisements ont déjà fait l'objet d'exploitation pour le fer, les métaux non ferreux, l'amiante et l'or.

La région n'offre pas d'avantages particuliers à l'industrie minière dans la conjoncture actuelle. À cause des distances, du climat, de la quasi-absence d'infrastructures, etc., les coûts d'exploitation sont jugés trop onéreux. En somme, dans ce contexte, les gisements devront, pour être concurrentiels, avoir des teneurs supérieures à celles des gisements qui sont exploités ailleurs ou posséder des réserves considérables de minerai et être à proximité des réseaux de transport importants.

Les données suivantes sur la valeur de la production minérale du Nord-du-Québec indiquent qu'elle a diminué dramatiquement depuis 1979.

TABLEAU 7:
VALEUR DE LA PRODUCTION MINÉRALE DU NORD-DU-QUÉBEC PAR RAPPORT À L'ENSEMBLE QUÉBÉCOIS

	Valeur M$	% du Québec
1979	230,3	10,7
1980	167,5	6,7
1981	112,9	4,7
1982	12,9	0,6
1983	32,8	1,6
1984(P)	16,5	0,8

Source: L'industrie minérale du Québec, MER, 1982, 1983, et 1984.

1 « *Waswanipi exploite son potentiel forestier* », Revue Rencontre, vol. 4 n° 3, 1er trimestre 1983, p. 18.

2 *SODAB-ACTION*, vol. 1 n° 2, Mars 1984.

3 « La SEBJ dépensera 395 M$ à la Baie-James en 84 », Journal *LA PRESSE*, Montréal le 8 mars 1984.

4 *Hydro-Presse*, mi-novembre 1985, n° 21, p. 3.

Quant aux travaux d'exploitation, une seule mine était en opération en 1982, soit Asbestos Hill. Celle-ci a toutefois dû interrompre ses opérations d'extraction en 1984[1].

Dans la région, la presque totalité des investissements privés du secteur minier est allouée à l'exploration hors-chantier. La baisse prévue du nombre de programmes d'exploration minière amorcée en 1982 s'est réellement poursuivie en 1983 pour se stabiliser en 1984. Avec 80 claims jalonnés et 745 mètres de forage, c'est effectivement le plus bas niveau d'activité d'exploration qu'a connu la région (Côte-Nord – Nouveau-Québec) depuis 30 ans. Sur le territoire de la Fosse du Labrador, seulement trois compagnies ont procédé à des travaux d'exploration en jalonnant 52 claims miniers comparativement à 567 en 1982. L'uranium a été la seule substance minérale recherchée dans la Fosse du Labrador. La compagnie minière IOC a poursuivi l'évaluation du potentiel de son gisement de métaux stratégiques et de terres rares au Lac Brisson. Par le biais de son programme d'aide à l'exploration minière, le MER a consenti une subvention de 240 000 $ pour la réalisation de forages dans la région de la Fosse du Labrador. Malgré que la Fosse de l'Ungava ait connu peu d'activité en 1983, elle a toutefois fait l'objet de quelques travaux d'exploration. En 1984, on ne prévoyait pas de travaux d'exploration dans cette région et le nickel et le cuivre devraient demeurer les principales ressources recherchées.

3.2 Le secteur secondaire

Si l'on excepte les activités de construction, le secteur secondaire est jusqu'ici inexistant dans la région. Outre la petite entreprise de fabrication de canots à Kujjuarapik, de raquettes à Mistassini et de fumage d'omble chevalier à Povungnituk dont l'importance dans l'économie régionale est, somme toute, assez réduite, l'implication des autochtones dans le secteur de la transformation touche principalement l'artisanat sous toutes ses formes (sculpture, gravure, couture). Il s'agit surtout d'activités individuelles ou familiales, regroupées autour des coopératives locales chez les Inuit.

Le développement d'entreprises en milieu amérindien est tributaire de conditions spécifiques rattachées, entre autres, aux exemptions traditionnelles d'impôts dont bénéficient les réserves. Encore aujourd'hui, les promoteurs autochtones doivent choisir des modes d'incorporation d'entreprises (ex. société à propriétaire unique ou société en nom collectif) compatibles avec le maintien d'avantages fiscaux et qui leur permettent d'offrir des services directement sur le territoire de la réserve.

3.2.1 Les productions artisanales: un second souffle nécessaire

L'implication des autochtones dans la production artisanale est relativement importante malgré que les revenus tirés de la vente demeurent marginaux par rapport à ceux qui proviennent de la chasse, de la pêche, du piégeage et des salaires payés par les employeurs gouvernementaux et autres.

Particulièrement chez les Inuit, la production artisanale est regroupée autour des coopératives locales. En 1981, les achats des produits des artisans par le biais des coopératives ont assuré un revenu de plus de 2 M $ à la population locale. Chez les Cris, 35 producteurs réguliers s'accaparent 50 % des ventes totales alors que le reste est partagé par environ 255 artisans. Environ le tiers des ventes passerait par l'entreprise Cree-Ation de Val-d'Or[2].

Ce secteur fait face à deux problèmes étroitement liés: la qualité relative des produits offerts et une mise en marché difficile faute de normes régissant la qualité de leur fabrication. Une mise en marché plus vaste exige une certaine « standardisation » et l'application de certaines normes de qualité. Ces deux éléments et une production plus constante et plus fiable sont nécessaires pour pouvoir tirer parti du potentiel de ces productions artisanales.

3.2.2 La construction: satisfaire la demande

Le secteur de la construction est en effervescence dans les communautés nordiques depuis déjà plusieurs années, suite à la mise en oeuvre de différents programmes de rattrapage visant à combler des lacunes importantes dans les infrastructures municipales, scolaires, de santé et de services sociaux, de l'habitation et des transports. On a procédé à la construction et à la rénovation d'un bon nombre de logements depuis 1977, 35 par année en moyenne chez les Inuit jusqu'en 1981, et à la construction de nouvelles écoles, de centres communautaires, de dispensaires et d'hôpitaux. Par exemple, au cours de l'année 1983-1984, on a procédé à la construction des écoles de Kangirsuk, d'Akulivik et de Salluit, et de dispensaires à Tasiujaq et à Salluit. Les travaux de construction d'un hôpital sur la côte de la Baie-d'Hudson à Povungnituk au coût de 10 M $ ont, quant à eux, débuté à l'été 1984. Chez les Cris, une moyenne de 44 maisons par année ont été construites de 1976 à 1982 et on prévoit que d'ici 1987, 509 unités nouvelles seront construites et 395 autres rénovées. De 1982 à 1984, 69 logements ont été construits dans le nouveau village de Kawawachikamach. Un dispensaire et une résidence pour les infirmières sont venus s'ajouter à ces constructions. La construction de l'école dans ce village a débuté à l'été 1984.

1 Les données sur le secteur minier sont tirées des rapports annuels 1983 et 1984 du géologue résident du District minier de la Côte-Nord – Nouveau-Québec.

2 ARC, op. cit., p. 126.

On prévoit, cependant, qu'à la fin des années 1980 ou au début des années 1990, les travaux de construction auront considérablement diminué. Même si ces travaux ont nécessité, depuis le début, l'importation d'une main-d'oeuvre spécialisée, les autochtones ont acquis graduellement des compétences dans ce domaine, notamment par des programmes de formation dans différents métiers de la construction. Ils sont maintenant associés davantage aux travaux de construction sur le territoire. Des entreprises d'entretien et de construction ont même été créées, tant chez les Cris que chez les Inuit. En plus de la « Compagnie de construction crie », fondée en 1976, trois petites entreprises de construction et d'entretien se sont implantées dans les localités cries de Fort-Rupert, Mistassini et Waswanipi. Chez les Inuit, la compagnie Kigiak Builders Ltd., filiale de la Société Makivik, a été mise sur pied. Plus récemment, la firme SANAK était créée pour prendre la relève du gouvernement du Québec (MTPA) dans les travaux d'entretien et de réparation au nord du 55e parallèle. Les Naskapis possèdent aussi leur propre compagnie de construction.

Les coûts élevés de construction et d'entretien des bâtiments constituent par ailleurs un handicap au développement de petites entreprises dans la région. Les subventions gouvernementales pour le logement ne s'appliquent pas aux entreprises commerciales qui doivent assumer la facture totale des coûts de chauffage, d'électricité et des services municipaux qui sont élevés. L'huile à chauffage coûte, au nord du 55e parallèle, le double de ce qu'elle coûte dans les grands centres, sans compter qu'il faut chauffer au Nord presque à longueur d'année. Il en est de même pour les coûts de construction: les frais de main-d'oeuvre étaient d'environ 90 % plus élevés en 1981 dans le Nord et les coûts des matériaux de construction, 20 % de plus en raison des frais de transport et d'assurance[1]. À titre d'exemple, les coûts moyens de construction d'une nouvelle habitation s'élevaient en 1982 à 70 000 $ à Waswanipi, 90 000 $ à Mistassini, alors qu'à Kuujjuaq, ils peuvent varier de 120 000 $ à 160 000 $ selon le nombre d'habitations à construire (économie d'échelle).

De façon générale, l'ensemble des coûts d'opération d'une petite entreprise (construction, entretien, transport, etc.) compromet sa rentabilité quand il ne constitue pas une entrave à son lancement. Sans compter que les petites entreprises de la région éprouvent souvent des difficultés à trouver des spécialistes en gestion. On déplore également le manque d'accès au capital de risque. À l'exemple de la succursale de la Caisse populaire Desjardins à Mistassini, les autochtones veulent toutefois doter les localités de services financiers adéquats, actuellement quasi inexistants au Nord.

3.3 Le secteur tertiaire

C'est le développement du commerce des biens de consommation et, dans une moindre mesure, celui des services qui caractérisent le secteur tertiaire de l'économie régionale. L'importance des services publics et parapublics gouvernementaux a déjà été démontrée à la section 2.2 concernant le marché du travail.

3.3.1 Le commerce local: un développement potentiel limité

C'est dans le secteur du commerce de détail que le développement du secteur tertiaire a été le plus rapide grâce à une augmentation générale des revenus de la population. Le secteur des services à la personne est, quant à lui, peu développé et peu spécialisé. Les faibles bassins de population à desservir ne laissent cependant pas entrevoir de développement significatif dans ce domaine à court terme. Par contre, dans un scénario de développement où les activités traditionnelles se stabiliseraient, le secteur tertiaire pourrait prendre une importance considérable compte tenu de la faiblesse des activités de transformation.

Le développement de ce secteur dépend en grande partie du pouvoir d'achat de la population autochtone qui est croissante. Toutefois, le coût que représente l'approvisionnement en biens de consommation courante réduit substantiellement ce pouvoir d'achat. On estime qu'environ 85 % des dépenses totales des familles inuit sont consacrées aux dépenses de consommation de biens, 11 % aux « dépenses de services » (essence, frais de transport, téléphone et loisirs) et 3 % seulement à l'habitation. Une partie des achats de biens des Inuit et des Cris se fait dans les grands magasins du Sud, directement ou par commandes postales. Chez les Naskapis, la presque totalité des dépenses sont effectuées à l'extérieur de la communauté de Kawawachikamach. Même si l'habitation est largement subventionnée, les denrées alimentaires et le carburant coûtent, en moyenne, plus de 40 % de plus dans la région que dans les grands centres, parfois le double. Le coût de la vie élevé au Nord constitue par conséquent une entrave au développement des entreprises commerciales.

On compte un peu plus d'une centaine d'entreprises oeuvrant dans le commerce local: une soixantaine chez les Inuit, une cinquantaine chez les Cris et quatre ou cinq chez les Naskapis. Chez ces deux derniers groupes, c'est la petite entreprise de type privé qui caractérise le commerce local alors que chez les Inuit, ce sont les coopératives locales qui oeuvrent dans la plupart des villages[2].

1 Société Makivik (au nom des Inuit du Nord québécois), *Associés ou oubliés? Les Inuit et l'Union économique canadienne*, Mémoire présenté à la Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada en novembre 1983, p. 57.

2 Beaulieu, D., *Les Inuit du Nouveau-Québec, leur milieu socio-économique*, mars 1983, et *Les Cris et les Naskapis du Québec, leur milieu socio-économique*, 3e trimestre 1984, Gouvernement du Québec, MICT.

Chez les Inuit, ce sont les coopératives locales et la Compagnie de la Baie-d'Hudson qui se partagent à peu près également le marché local des biens de consommation courante. Douze des treize coopératives inuit exploitent un magasin et s'occupent de la production et de la mise en marché des sculptures, de l'artisanat et des fourrures. Plusieurs sont impliquées dans la distribution de produits pétroliers, dans la restauration, l'hébergement, les salles d'amusement (ex. billards) et dans le secteur touristique par le biais des camps de pourvoiries pour la chasse et la pêche. L'activité économique des coopératives inuit se traduit par un chiffre d'affaires qui a atteint près de 14,5 M$ en 1981 et 20 M$ en 1982. De 80 à 90 % de ces sommes provenaient des ventes de marchandises dans les magasins généraux et les restaurants et des ventes des produits de l'artisanat. Chez les Naskapis (Kawawachikamach), le commerce se résume en effet à un dépanneur. Les Naskapis possèdent aussi une boutique d'artisanat à Schefferville ouverte pendant la saison estivale, une entreprise de construction et une entreprise de nettoyage et de peinture.

Dans les communautés cries de la Baie-James, avantagées par leur localisation moins nordique et par quelques liens routiers avec le reste du Québec, on compte quelques petites entreprises de services. On estime qu'environ 80 % des entreprises cries se répartissent dans les secteurs suivants: commerce de détail (magasin général et dépanneur), restauration (casse-croûte) et hébergement, transports, distribution de produits pétroliers, artisanat et pourvoiries. La Société de développement autochtone de la Baie-James (SODAB), dont la création remonte à 1978, a aidé en 1982 au financement ou à l'opération d'au moins 30 entreprises autochtones réparties dans les huit communautés cries. Depuis sa fondation, elle a contribué à la création de 70 emplois directs. Ses actifs ont atteint près de 4,3 M$ en 1983. Elle possède un capital-actions de 15 millions de dollars qui doit être investi dans des entreprises entièrement ou partiellement contrôlées par les Cris. Elle a pour objectif l'aide à la PME et la promotion du développement économique de la région.

Enfin, une douzaine d'entreprises allochtones opèrent dans la région. Les plus importantes sont: Bell Canada, Hydro-Québec, Shell Canada, Nordair et la tricentenaire Compagnie de la Baie-d'Hudson. La compagnie de la Baie-d'Hudson a établi et maintenu plusieurs magasins généraux sur les côtes des baies de James, d'Hudson et d'Ungava. Sa présence a eu un impact important sur le mode de vie des autochtones. Du simple rôle de commerçant de fourrures qu'elle avait à l'origine, elle a diversifié la gamme des services offerts aux communautés. Aujourd'hui, cette compagnie doit faire face à la concurrence du mouvement coopératif et plus récemment à celle de promoteurs privés autochtones.

3.3.2 Les transports: un secteur-clé qui impose des contraintes au développement de plusieurs activités

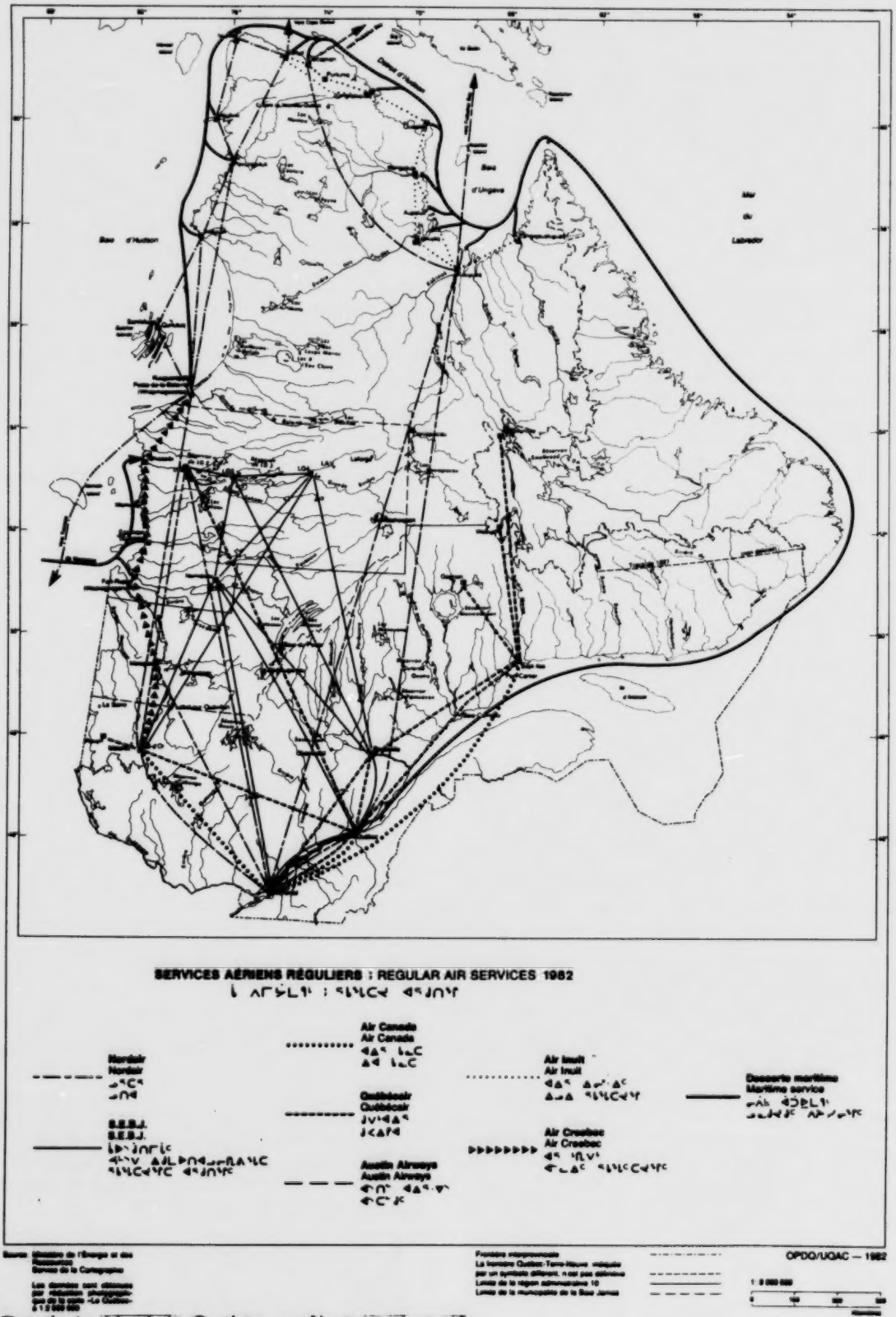
Les transports sont d'une importance économique vitale dans la région. L'avion, en plus d'être le moyen de transport privilégié pour les personnes, sauf pour quelques villages de la Baie-James, contribue à environ 50 % des approvisionnements de la région au nord du 55e parallèle. Malgré la courte période de navigation, le transport par bateau constitue le moyen privilégié pour desservir en marchandises les villages inuit. Bien que les volumes transportés par cabotage varient considérablement d'une année à l'autre selon les divers projets de construction en cours, on estime qu'en moyenne, 10 000 tonnes de marchandises diverses (matériaux de construction, articles ménagers, véhicules, meubles, aliments) et 130 000 barils de produits pétroliers sont transportés annuellement dans les communautés inuit, à partir de Montréal[1]. Pour les villages côtiers de la Baie-James, l'approvisionnement par bateau se fait à partir du port de Moosonee en Ontario. Le transport maritime, indispensable pour l'acheminement de diverses marchandises et des produits pétroliers, est très onéreux à cause de multiples opérations de transbordement rendues nécessaires faute de quais et de débarcadères dans la plupart des villages. Compte tenu toutefois des coûts de construction de telles infrastructures, des rudes conditions du milieu qui risquent de rendre de tels équipements vulnérables et de la courte période d'utilisation potentielle, un programme de construction de quais et de débarcadères ne peut être justifié[2]. Le nettoyage des berges, l'aménagement des sites destinés à recevoir à terre les matériaux transbordés et l'acquisition d'équipements légers pour faciliter la manutention des marchandises apparaissent davantage appropriés. Ces travaux d'améliorations devraient contribuer à réduire les coûts de transport.

Trois transporteurs aériens importants offrent leurs services dans la région: Nordair, qui relie la région à Montréal ou à Québec à partir des deux pôles régionaux de Poste-de-la-Baleine et de Kuujjuaq, et deux transporteurs régionaux, propriété des autochtones, soit Air Creebec et Air Inuit. En 1984, Air Inuit remplaçait Austin Airways dans la desserte des villages du Détroit-d'Hudson et de la Baie-d'Hudson, tout en continuant à desservir les villages de la Baie-d'Ungava. Air Creebec, quant à elle, assure le service local régulier pour la côte est de la Baie-James à partir de Val-d'Or depuis 1982. À ce sujet, la carte 4 illustre l'ensemble du réseau de desserte maritime et aérienne en région nordique. Il se fait également bon nombre de vols nolisés sur le territoire de la région; les amateurs de chasse au caribou, de pêche, de loisir de plein air représentent une clientèle non négligeable pour ce genre de transporteurs.

1 Beaulieu, D., *Les Inuit du Nouveau-Québec, leur milieu socio-économique*, mars 1983, p. 27.

2 Landry, R., *La desserte maritime des villages du Nouveau-Québec*, février 1982.

Carte 4: Les services aériens et maritimes



Tiré de Le Nord-du-Québec, profil régional, p. 42

Toutefois, les tarifs aériens demeurent dans l'ensemble élevés dans la région, limitant ainsi le développement de certaines activités, notamment touristiques. À titre d'exemple, il en coûte 510 $ pour effectuer le trajet Montréal – Vancouver (3 681,3 km), alors que, le voyage Kuujjuaq – Kuujjuarapik (682,2 km) de Montréal – Kuujjuak (1 605,7 km), représente des déboursés respectifs de 253 $ et de 391 $[1].

Dans le domaine du transport aérien, la région profitera d'investissements importants (ententes Canada – Québec) au cours des 6 ou 7 prochaines années soit environ 70 M $ pour la construction ou l'amélioration du réseau de pistes d'atterrissage dans 11 des 13 localités inuit. Les premières à être touchées par ces travaux seront Ivujivik, Povungnituk, Kangirsuk et Salluit. La participation des autochtones à ces travaux de construction sera favorisée et ainsi plusieurs emplois temporaires pourraient être créés dans les communautés visées.

Quant au développement du réseau routier, on procèda à l'ouverture, en 1985, au grand public d'une portion de la route Matagami — LG 2, propriété de la SDBJ, soit la portion entre Matagami et la rivière Rupert (275 km). Des infrastructures d'accueil et de sécurité y ont été aménagées dès le printemps 1985. L'implication des cris dans le transport terrestre se résume en la mise sur pied de quelques petites compagnies de transport par autobus pour desservir les villages accessibles, pour des livraisons postales et pour le transport scolaire (Mistassini – Chibougamau). Une expérience semblable a été tentée chez les Naskapis entre Kawawachikamach et Schefferville.

3.3.3 Le tourisme: un potentiel sous-exploité

Le réseau routier se limitant à la partie sud du territoire, le tourisme est encore très faiblement développé dans le Québec nordique. En aucun cas, on ne peut parler d'un tourisme de masse. Seul le tourisme associé aux visites des chantiers de la Baie-James a suscité un certain achalandage[2]. La rareté, sinon l'absence de facilités d'hébergement dans la plupart des localités et surtout les coûts élevés que doit payer le voyageur ont, jusqu'à maintenant, réservé l'accès de ce territoire à quelques centaines de personnes par année, essentiellement des pêcheurs ou des chasseurs sportifs par le biais des pourvoiries et quelques amateurs d'expéditions de plein air. La carte 5 fait état des principaux acquis en matière d'équipements, d'infrastructures et de services reliés aux activités touristiques.

Jusqu'à récemment, la plupart des pourvoiries étaient la propriété d'allochtones, mais la situation est en voie de changer. Les autochtones ont un « droit de premier choix » en matière d'implantation de pourvoirie sur les terres de catégorie III en vertu des deux conventions (la CBJNQ et la CNEQ). Depuis quelques années, ils ont retardé le développement de ce type d'entreprise malgré la volonté de plusieurs promoteurs autochtones ou allochtones de s'installer sur le territoire. De plus en plus, les autochtones veulent opérer des pourvoiries. Cette activité pourrait contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations autochtones, mais pour cela il faudra démontrer une capacité de s'adapter à la demande, de résister à la concurrence des pourvoiries allochtones et de satisfaire une clientèle exigeante. Tout cela exigera aussi des capitaux importants et l'embauche de personnes compétentes pour administrer et gérer ces entreprises. On peut toutefois s'attendre à un développement dans ce secteur au cours des prochaines années.

Il y avait, en 1984, 36 pourvoiries dans la région: 20 pourvoiries autochtones (capacité de 237 lits) dont 17 appartenant à des Inuit et 3 à des Cris, et 16 pourvoiries, propriété de non-autochtones. En plus des équipements et des infrastructures mis en place par les pourvoyeurs, onze établissements hôteliers autochtones localisés dans les communautés (8 chez les Inuit et 3 chez les Cris) viennent s'y ajouter[3]. De plus, on retrouve une auberge de 41 chambres à Radisson et un service de restaurant sur place.

Quant aux activités de plein air et de tourisme d'aventure (trekking), il faut se demander si le Nord-du-Québec, dans les conditions actuelles (coûts de transport élevés, facilités d'hébergement réduites, etc.), deviendra, selon le souhait de plusieurs, le plus vaste terrain de jeux des Québécois ou s'il demeurera le lieu de prédilection d'une certaine clientèle privilégiée pour la pratique d'activités récréo-touristiques. Plusieurs recommandations issues d'un colloque sur le développement du « trekking »[4] dans le nord du Québec tenu à l'automne 1984[5], ont fait ressortir que le territoire nordique, tant pour les pourvoiries que pour les adeptes du trekking, possède un potentiel touristique sous-exploité dont la mise en valeur pourrait bénéficier aux populations nordiques. Ces activités complémentaires à l'économie locale, pourraient en effet favoriser la création de petites entreprises fort intéressantes. À ce colloque, il a été recommandé de:

— construire quelques refuges d'urgence dans les monts Torngat:

1 Tarifs au 9 décembre 1985.

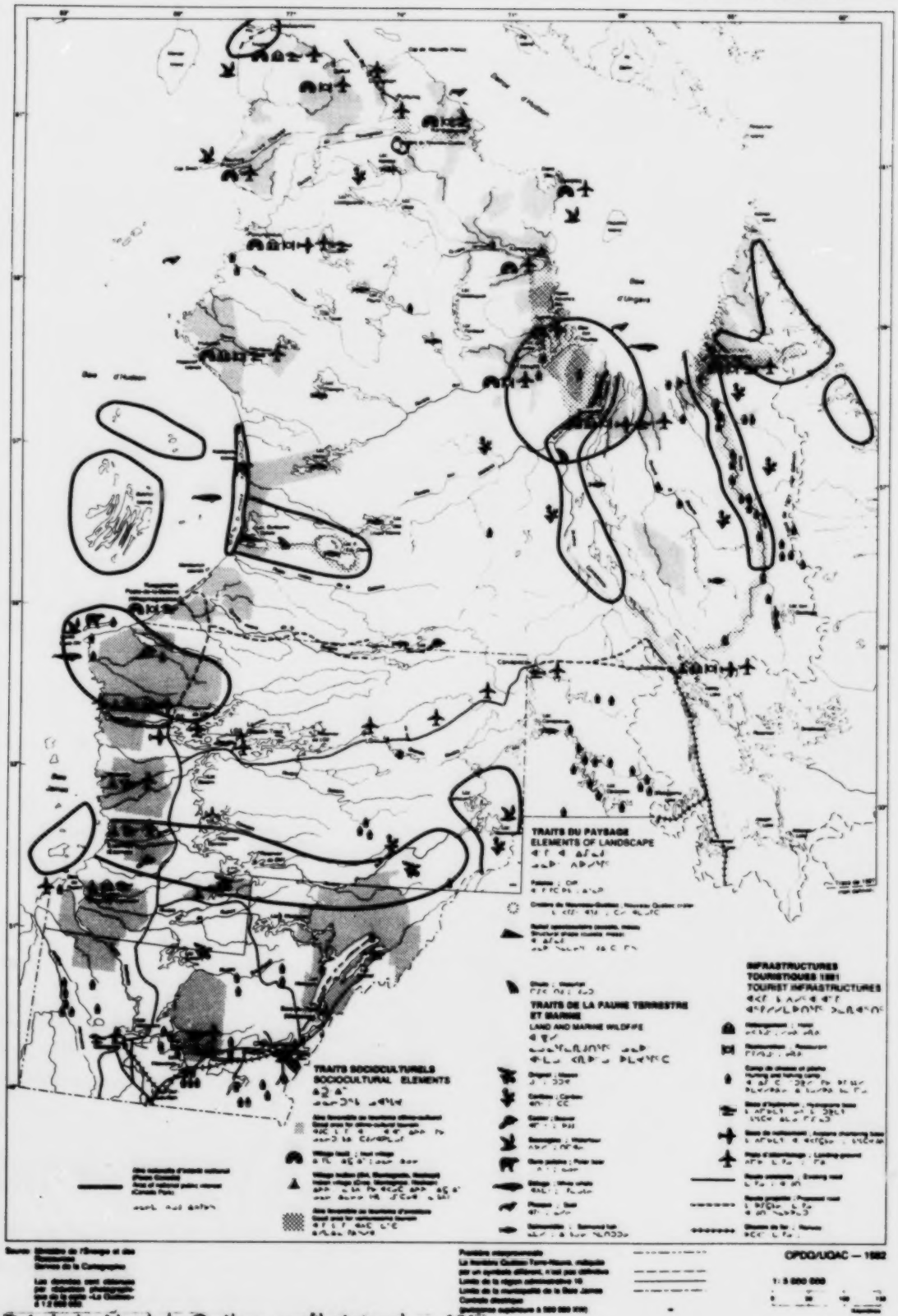
2 À titre d'exemple, le nombre de visiteurs sur les chantiers de la Baie-James est passé de plus de 22 000 à la fin des années soixante-dix à un niveau d'environ 5 000 en 1983.

3 Jamet, H., *Profil synthèse des infrastructures et des organismes à vocation touristique pour le territoire de la Baie-James et du Nouveau-Québec*, Août 1984.

4 L'usage du mot « trekking » fait référence à des activités de plein air de toutes sortes telles les expéditions en traîneaux à chiens, les raids en ski de randonnée, les descentes de rivière en canot, etc.

5 *Symposium Plein Air 2000, Rapport des conférences et des ateliers*, p. 277.

Carte 5: Le tourisme



Tiré de Le Nord-du-Québec, profil régional, p. 121

— favoriser l'émergence « d'entreprises » d'encadrement afin d'accompagner sécuritairement des groupes non autonomes;

— afin d'impliquer les autochtones, préparer un programme de formation de guide-instructeur en trekking dans le Nord-du-Québec:

— offrir des services d'hébergement à bas tarifs pour les excursionnistes dans certains villages nordiques (type auberge de jeunesse):

— établir des aérodromes de brousse pour donner accès à des groupes d'amateurs de plein air.

On suggère aussi de rendre les installations de pourvoiries plus polyvalentes de façon à accueillir une clientèle plus diversifiée et utiliser les équipements actuels sur de plus longues périodes.

4. Les domaines social et culturel: forces et faiblesses

L'éparpillement de la population sur de très grandes distances de même que la faible taille des collectivités contribuent à élever les coûts des services publics et parapublics dans la région. Ces éléments freinent également le développement de services spécialisés à la personne de type privé. Par ailleurs, l'établissement d'ententes intermunicipales, pour certains types d'équipements ou de services (récréatifs, culturels, scolaires, etc.) y est à peu près impossible en raison de l'isolement des communautés. Dans les faits, presque chacun des villages doit se doter d'infrastructures de services quasi auto-suffisantes.

Dans un contexte d'isolement qui caractérise la plupart des villages de la région, les activités socioculturelles sont de toute première importance pour diminuer les effets de cet isolement, favoriser la vie communautaire et permettre un climat propre à assurer la sauvegarde de la culture des populations qui y vivent. Des besoins essentiels, en termes d'habitation et de services municipaux, doivent tout autant être comblés.

4.1 Des services municipaux coûteux et déficients

Dans l'ensemble des communautés, les services municipaux sont encore insuffisants bien que des efforts aient été consentis pour améliorer les conditions de vie des autochtones et leur permettre l'accès à des services essentiels. Une politique de rattrapage avait été mise de l'avant dès la fin des années 1970. Toutefois, avec le gel récent (1982) du financement des dépenses d'immobilisations du gouvernement du Québec au nord du 55e parallèle (à l'exception des dépenses reliées aux secteurs de l'éducation et de la santé), plusieurs des projets prévus n'ont pu être réalisés. C'est ainsi que l'implantation de certaines infrastructures de base qui étaient prévues dans le plan quinquennal d'investissement du ministère des Affaires municipales[1] pour la période 1981-1986 dans les municipalités inuit a connu un retard important.

Par ailleurs, l'accélération de la construction domiciliaire chez les Inuit, par le biais d'un programme de rattrapage Canada – Québec, de même que la mise en place d'équipements publics (hôpitaux, écoles, etc.) depuis une dizaine d'années ont accentué l'écart entre la demande pour des services municipaux adéquats et leurs disponibilités[2]. Suivant la liste des besoins identifiés dans le nouveau plan conjoint d'investissement (septembre 1984) du MAM et de l'ARK d'une part et les engagements financiers actuels d'autre part, une période de 18 ans apparaît nécessaire à la réalisation de ces travaux alors que le milieu souhaite que ceux-ci soient complétés d'ici 5 ans. En 1983-1984, les dépenses encourues pour l'amélioration des infrastructures municipales, dans les villages inuit seulement, se sont élevées à environ 4 M$ et les budgets de fonctionnement des municipalités à plus de 6 M$[3].

Chez les Cris, un programme d'amélioration des équipements municipaux est en cours; seul le village de Poste-de-la-Baleine ne possède pas de système de disposition des eaux usées. Quant aux Inuit, seul le village de Kuujjuarapik possède actuellement de telles infrastructures. La collectivité de Umiujaq, en voie d'établissement, sera dotée d'un réseau d'aqueduc et d'égout. Notons que les villages de la région Kativik sont aux prises avec les contraintes climatiques et géophysiques (présence de permafrost) lors de l'installation et de la mise en opération de ces équipements.

4.2 L'habitation: des besoins énormes à combler

Bien que des dizaines de logements aient été construits dans chacune des communautés autochtones de la région, les conditions d'habitation demeurent insatisfaisantes. Les programmes de construction des maisons mis de l'avant par la Société d'habitation du Québec (SHQ) et la Société d'habitation crie, en collaboration avec les administrations locales cries et inuit et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), devraient être en mesure, d'ici la fin des années 1980, de remédier aux problèmes majeurs de l'habitation dans ces municipalités nordiques.

L'inventaire des logements chez les Inuit évaluait les besoins en nouveaux logements à 239 en 1981; il y avait alors 808 logements. En fonction de l'accroissement de la population, ces besoins s'élèveraient à 336 logements en 1986 et à 424 en 1991. En

1 Dans les communautés cries et inuit, il n'y a pas encore de système de taxation et le financement des municipalités est assumé presque entièrement par le MAM, chez les Inuit, et par le gouvernement fédéral, chez les Cris.

2 On trouve ainsi de nouvelles maisons munies d'installations sanitaires adéquates sans que les infrastructures soient mises en place, ce qui empêche leur utilisation. On déplore également le manque d'équipements nécessaires pour assurer certains services municipaux (distribution de l'eau potable, enlèvement des ordures ménagères, protection-incendie, etc.).

3 « Liste des subventions versées par les organismes et ministères du gouvernement du Québec aux populations amérindiennes et inuit du Québec en 1983-1984 », SAGMAI, Document de travail.

1981, la SHQ estimait devoir construire 67 logements par année sur une période de 5 ans ou de 47 sur une période de 10 ans pour combler ces besoins[1].

À compter de 1982, on compte construire 30 logements neufs ou 15 jumelés et rénover 15 logements par année dans 6 municipalités inuit la première année, dans les 7 autres l'année suivante et en alternant par la suite[2]. De plus en plus on privilégie la rénovation des logements existants plutôt que la construction de nouveaux.

Chez les Cris[3], le stock des logements était de 983 en janvier 1983, correspondant à un déficit de 294 unités. On prévoit que ce déficit sera corrigé en 1987 avec la construction de 509 maisons unifamiliales et la rénovation de 395 autres, dont 189 à Mistassini seulement. Afin d'améliorer les conditions de logement de 7 communautés cries, (excluant Chisasibi), un vaste programme de construction et de rénovation a été entrepris par la Société d'habitation crie en 1982 avec l'aide des deux niveaux de gouvernement pour une période de 5 ans.

Les besoins en logements dans le nouveau village naskapi de Kawawachikamach ont été évalués à environ 90 logements en 1983, besoins qui devraient être comblés en 1986 de façon à permettre aux familles qui demeurent encore à Schefferville de déménager à Kawawachikamach.

4.3 La santé: des services adaptés au contexte nordique

À l'exception des localités de Kuujjuaq, de Povungnituk et de Chisasibi, qui possèdent un hôpital, ce sont les services dits « de première ligne » qui sont assurés par l'intermédiaire de dispensaires dans les villages autochtones. Le centre hospitalier de Kuujjuaq dessert les localités de la Baie d'Ungava, ceux de Povungnituk et de Chisasibi, les villages côtiers de la Baie-James et de la Baie-d'Hudson. C'est l'hôpital de Schefferville qui continue de desservir la communauté naskapie de Kawawachikamach.

« Il existe au Nord un système de santé relativement spécialisé avec accès rapide aux services des grands centres métropolitains »[4]. Toutefois, bien que des équipements sophistiqués aient été mis en place dans les hôpitaux existants pour desservir une clientèle régionale, on n'y dispense que des soins généraux de courte durée. Les patients nécessitant des soins spécialisés sont transportés habituellement vers les hôpitaux des grands centres via un service d'ambulance aérienne assuré par le gouvernement du Québec.

Les spécialistes de la santé (ophtalmologistes, pédiatres, dentistes), peu nombreux au Nord, visitent les communautés sur une base périodique. L'été est la période de grande activité dans les dispensaires au cours de laquelle s'effectuent plusieurs tournées de spécialistes. Bien que le problème de recrutement du personnel de la santé ait été réduit dans cette région, le taux de roulement du personnel, souvent peu expérimenté, demeure très élevé.

Les accidents sont une des principales causes de mortalité dans les communautés. De plus en plus fréquents, particulièrement chez les jeunes de 15 à 24 ans, ils sont causés par les armes à feu, les véhicules motorisés (motoneiges, embarcations à moteur), l'alcool et les drogues, dont l'abus constitue un problème social majeur.

Les données sur « l'état de santé des Inuit du Québec »[5] indiquent que les trois causes des décès, par ordre d'importance, sont les accidents, les maladies du coeur et des vaisseaux sanguins et les maladies respiratoires, qui comptent pour 58 % des décès. Quant aux maladies infectieuses, qui n'ont à peu près pas d'importance comme causes de décès au Québec, elles représentent la cinquième cause de décès chez les Inuit. Chez ces derniers, les taux de mortalité sont largement supérieurs à ceux du Québec dans son ensemble. Le taux d'hospitalisation des populations autochtones est aussi plus élevé; chez les Inuit, il est égal au double de la moyenne québécoise.

Bien que les conditions matérielles de ces populations aient été améliorées depuis une vingtaine d'années, des efforts doivent être faits constamment pour éliminer certaines formes de contamination relativement à la qualité de l'eau, à la disposition des ordures et à la salubrité des logements.

4.4 L'enseignement et la formation: éléments-clés du développement social et économique des populations autochtones

Ce sont les populations autochtones qui ont aujourd'hui la responsabilité d'élaborer les programmes d'enseignement correspondant aux besoins propres de leurs communautés et les outils pédagogiques adaptés à leur milieu. Deux commissions scolaires ont été placées sous le contrôle des Cris et des Inuit, la Commission scolaire crie et la Commission scolaire Kativik respectivement. Chez les Naskapis, l'enseignement est sous le contrôle de la Commission scolaire régionale Eastern-Québec. Quant à la Commission scolaire du Nouveau-Québec, qui desservait la clientèle non-autochtone des « chantiers de la Baie-

1 Bigué L., Pageau S., *Habitation au Nouveau-Québec inuit*, SHQ, septembre 1980.

2 Beaulieu, D., *Les Inuit du Nouveau-Québec, leur milieu économique*, Ministère des Institutions financières et Coopératives, mars 1983, p. 25.

3 ARC, op. cit., p. 19-24.

4 Duval, B. et Thérien, F., *Natalité, mortalité et morbidité chez les Inuit du Québec arctique*. Recherches amérindiennes du Québec, vol. XII, N° 1, 1982, p. 48.

5 Labbé J., *L'État de santé des Inuit du Québec*, Revue Taqralik.

James », elle a cédé la place à la Commission scolaire Joutel-Matagami (région 08) qui prend la relève[1].

La moyenne de scolarisation de la population adulte de 30 à 40 ans est évaluée à environ 4 ans, tandis que chez les plus jeunes, beaucoup ont eu accès à l'enseignement secondaire. On compte de plus en plus de finissants universitaires, principalement chez les Cris. Malgré le faible niveau de scolarisation des populations autochtones, certains individus ont développé des compétences dans le secteur de l'administration publique. On souligne à cet effet que « le degré de scolarisation ne peut être considéré qu'avec réserve comme un indice de la compétence reliée à l'emploi ou à l'administration publique, l'apprentissage sur le terrain en tenant lieu bien souvent »[2].

Le taux de fréquentation scolaire dans la région a presque rejoint celui de l'ensemble du Québec. Par rapport à la fin des années 1960, la clientèle scolaire a plus que doublé. De 1979-1980 à 1983-1984, la population scolaire inuit est passée de 1 841 à 2 047 individus, soit une augmentation de 11,2 %. Chez les Cris, on comptait 2 531 élèves à la Commission scolaire crie en 1983-1984, ce qui correspond à une augmentation de 16,2 % par rapport à l'année 1979-1980. Il faut ajouter à ce nombre environ 300 élèves de niveau élémentaire et secondaire inscrits dans d'autres écoles de l'extérieur de la région, principalement à Chibougamau (204 Cris de Mistassini). Une cinquantaine d'étudiants cris de Poste-de-la-Baleine, de Fort-Rupert et d'Eastmain fréquentent l'école de Chisasibi. Chez les Naskapis, 123 élèves étaient inscrits à l'école de Schefferville en 1982-1983. Ils fréquenteront maintenant l'école de Kawawachikamach. A la commission scolaire du Nouveau-Québec, le nombre d'élèves est passé de 837 en 1979-1980 à 250 en 1983-1984, ce qui représente une baisse de 70 %. Celle-ci coïncide avec l'achèvement des travaux du complexe hydro-électrique de la Baie-James.

En résumé, les élèves autochtones du Québec ont un cheminement scolaire plus difficile que celui de la moyenne des jeunes du Québec. Les élèves du niveau primaire ont en général accès à un programme de scolarisation relativement complet et mieux adapté à leur spécificité culturelle. Les difficultés surgissent plutôt aux niveaux intermédiaires et supérieurs d'enseignement, notamment au secondaire où les contraintes d'ordres géographique, linguistique et culturel découragent la poursuite des études jusqu'au diplôme secondaire ou plus[3]. En 1982-1983, on comptait 78 étudiants cris de niveau post-secondaire répartis dans les collèges et universités du Québec, de l'Ontario, du Manitoba et de la Saskatchewan[4].

On a constaté cependant, que parmi les jeunes qui fréquentent les collèges et universités, peu se dirigeaient vers des secteurs où les besoins de main-d'oeuvre autochtone qualifiée sont les plus marqués (administration, médecine, ingénierie, etc.). Bien qu'on remarque un retour des jeunes plus scolarisés vers leur milieu d'origine dans l'ensemble du Canada, il est à se demander si cette tendance s'observera au Nord-du-Québec dans l'avenir si la formation acquise par les jeunes autochtones ne correspond pas aux besoins des communautés. Néanmoins, le retour des jeunes scolarisés constitue une condition pour la prise en mains par les populations autochtones de leur développement socio-culturel et économique[5].

En matière d'éducation des adultes, différentes expériences ont été tentées jusqu'à maintenant par les commissions scolaires, en collaboration avec les instances gouvernementales, notamment au Centre de formation et qualification professionnelle du Lac Hélène près de Radisson. Ce centre avait accueilli près de 265 stagiaires dans ses neuf premiers mois d'opération, permettant ainsi à quelques autochtones d'exercer un métier et ainsi d'occuper des emplois qui devaient auparavant être comblés par une main-d'oeuvre extérieure à la région.

Cependant, les Inuit, qui ont participé à cette expérience dès le départ, veulent qu'à l'avenir la plupart des cours de formation soient dispensés dans les communautés mêmes. Le Centre de formation du Lac Hélène devra sous peu se trouver une nouvelle vocation[6].

Des programmes de formation en milieu de travail sont aussi organisés pour combler des besoins dans différents secteurs d'activités. Les cours sont orientés généralement vers les besoins des communautés : administration, entretien d'aéroports, petits ateliers de mécanique, construction et entretien de bâtiments, etc..

Dans l'ensemble de la région, les besoins les plus pressants ont trait à la formation du personnel de gestion et d'administration pour les besoins des municipalités, les corporations foncières et les divers organismes régionaux.

Comme le précisait la Société Makivik en 1983[7], « l'enseignement et la formation sont les principaux éléments sur lesquels repose l'avenir des Inuit ». On ajoute « que le manque d'instruction et de formation a de graves conséquences sur le développement

1 Québec, *Radisson, un milieu de travail et de vie dynamique*, SAGMAI et MCQ, février 1985.

2 Leblond, H., *Une stratégie d'intervention en loisir pour la région du Nouveau-Québec*, MLCP, décembre 1983, p. 16.

3 Québec ; *Les autochtones à l'école : un portrait statistique*, MEQ, Direction des études économiques et démographiques, 1985, 21 p.

4 ARC, op. cit., p. 19-24.

5 Cartier Y., Tremblay G., *Éléments de problématique du développement en milieu nordique*, OPDQ, février 1984.

6 ARK, op. cit.

7 Société Makivik, op. cit., p. 29-33.

social et économique des Inuit et sur la réalisation des objectifs d'autonomie et d'auto-détermination ». Pour la Société Makivik, les programmes d'enseignement et de formation doivent être les éléments-clés d'une stratégie de développement économique à court et à long termes de la région.

4.5 Les services gouvernementaux: une présence via des services déconcentrés

La présence gouvernementale, par le biais de bureaux locaux ou régionaux, est réduite dans la région. Elle se résume à quelques bureaux locaux de ministères et organismes parapublics dans les principaux « centres administratifs » soit à Kuujjuaq, Poste-de-la-Baleine et Chisasibi, et à quelques tournées de fonctionnaires.

Cependant, le 17 octobre 1984, le gouvernement du Québec décidait que Radisson deviendrait une ville ouverte. Une douzaine de ministères et organismes gouvernementaux étaient invités à y installer des bureaux permanents. En date du 9 septembre 1985, sept ministères et cinq organismes avaient des bureaux à Radisson[1]:

— Commission de la Santé et de la sécurité au travail: 2

— Ministère des Communications: 2

— SAGMAI (Secrétariat des activités gouvernementales en milieu amérindien et inuit): 9

— Ministère de l'Environnement (MENVIQ): 6

— Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu (MMSR): 8

— Société d'habitation du Québec (SHQ): 2

— Société immobilière du Québec (SIQ): 2

— Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche: 4

— Ministère de l'Énergie et des Ressources: 3

— Ministère des Affaires culturelles: 1

— Ministère de la Santé et des Services sociaux: 4

— La Sûreté du Québec: 5

Près d'une cinquantaine de fonctionnaires sont sur place; d'autres ministères sont également appelés à offrir des services à partir de Radisson au cours de l'année 1986.

Même si on assiste à une déconcentration de l'administration gouvernementale vers le Nord, les bureaux de plusieurs organismes régionaux issus des Conventions sont encore localisés à l'extérieur de la région en 1985. C'est le cas notamment des deux commissions scolaires autochtones, dont l'une a ses bureaux à Montréal, l'autre à Val-d'Or, de l'Administration régionale crie (Val-d'Or) et de la Société Makivik (Montréal).

4.6 Les communications: dynamisme local et dépendance de l'extérieur

Dans son ensemble, le développement des moyens de communications est bien amorcé tant chez les Inuit que chez les Cris grâce à l'initiative du milieu qui s'est progressivement organisé, avec l'aide des instances gouvernementales. Ces deux communautés possèdent aujourd'hui leur propre société de communication: la Société Taqramiut Nipingat, créée en 1975 chez les Inuit, et la Société crie des communications de la Baie-James, fondée en mars 1981.

Les communautés autochtones se distinguent par leurs réalisations dans le domaine de la production d'émissions de radio et, de façon plus marginale, de télévision communautaire. En 1980-1981, un projet expérimental de production d'émissions de télévision animées par les Inuit permettait de relier cinq localités munies de stations réceptrices. Plus récemment, la Société Radio-Canada acheminait la programmation radio et télévision du Service du Québec nordique dans cinq localités de plus de 500 habitants. Celles de plus petite taille se sont dotées elles-mêmes des équipements nécessaires à la réception des programmes télévisés. Malheureusement, la majeure partie des émissions de télévision proviennent surtout de l'extérieur de la région et ont peu de contenu régional. La prédominance des médias anglophones continue d'être marquée dans la région.

Une étude récente de la Société Makivik sur la presse écrite révélait que 42 % des lecteurs inuit lisent plus aisément l'inuktitut, 45,2 % l'anglais, et seulement 0,2 % le français. De façon générale, les individus de plus de 40 ans ne parlent que leur langue maternelle[2].

Les communications s'avèrent un élément-clé du développement social et culturel car elles permettent aux individus et aux communautés de sortir de leur isolement relatif par divers échanges entre eux. L'appropriation des moyens de communication constitue aussi une façon privilégiée pour les autochtones de développer et de confirmer la vigueur des langues autochtones. La radio communautaire et les quelques revues publiées sur le territoire, Taqralik et Cree Ajemoon principalement, contribuent en effet à la sauvegarde des cultures amérindiennes et inuit.

Cependant, les médias autochtones font face à des difficultés financières qui les empêchent de maintenir un fonctionnement satisfaisant. Ces problèmes amènent des ruptures dans le rythme de production, ce qui réduit l'efficacité de tels outils. Les actions à

1 Liste des responsables ministériels à Radisson, en date du 9 septembre 1985 (communiqué du SAGMAI).

2 Communiqué des activités ministérielles en milieu amérindien et inuit (AMMAI), 1984.

mener à court terme devraient viser la consolidation et l'expansion des moyens existants[1].

4.7 Les activités récréatives et culturelles: un manque d'équipements adéquats

Le diagnostic que posait le MLCP en décembre 1983[2] concernant les activités et les équipements de loisir dans la région se résumait ainsi: « Peu de communautés autochtones possèdent d'équipements adéquats, plusieurs ont des difficultés à en absorber les coûts d'opération et on observe souvent des lacunes au niveau de la disponibilité du matériel, de l'organisation et de l'animation, entraînant une sous-utilisation des équipements disponibles ».

— Les équipements

Les installations mises à la disposition des communautés autochtones sont en effet très réduites: dans la plupart des villages, un gymnase où il est possible de pratiquer certains sports intérieurs et une salle communautaire qui sert à la fois de lieu de réunions, de projection de films, etc. Certains n'ont aucun équipement permettant la pratique d'activités ou le rassemblement de la population pour des activités sociales ou culturelles. Certaines salles communautaires utilisées sont situées dans des écoles. « Ces locaux sont souvent trop petits, insalubres et délabrés. Ils servent néanmoins aux rassemblements communautaires et présentent alors des risques sérieux sur le plan de la sécurité »[3]. Il n'y a véritablement que cinq centres communautaires dans les localités autochtones, soit à Chisasibi, Wemindji, Kuujjuarapik, Kuujjuaq et Salluit; tous sont de construction récente.

L'isolement des populations de la région rend pourtant indispensable l'accessibilité à des activités et des équipements communautaires, récréatifs et culturels. Dans le contexte nordique, où les frais de construction et d'entretien des bâtiments sont très élevés et les populations restreintes, l'utilisation d'équipements regroupés dans les écoles apparaît la solution la meilleure pour répondre aux besoins communautaires de la plupart des villages. Cependant, les plans de construction des écoles des commissions scolaires crie et Kativik étaient, jusqu'à maintenant, conçus en fonction des besoins de la population scolaire, donc souvent trop petits, sans tenir compte des besoins communautaires. Alors que dans les villages cris, le gymnase est quand même utilisé à plusieurs fins, chez les Inuit, l'utilisation de certains équipements scolaires n'est pas toujours accessible à des clientèles autres que scolaires.

De plus en plus, on tentera de combler les besoins en équipements communautaires par la construction, à même les projets d'écoles prévus, d'un grand gymnase à plateau double où l'utilisation polyvalente des lieux sera prévue. Un deuxième plateau a ainsi été ajouté au gymnase initialement prévu à l'école de Kawawachikamach et le même projet se fera à Kangiqsualujjuaq (1986-1987). Les autres équipements de loisir qu'on retrouve dans les villages se limitent habituellement aux terrains de balle molle, aux terrains de jeux et aux patinoires extérieures.

— Les activités

Les ressources financières servant à l'organisation des loisirs ont été de 90 000 $ en 1983-1984 chez les Inuit (versées à l'ARK). Comme il y a peu de contribution financière des entreprises privées du milieu, les budgets disponibles pour les besoins dans les municipalités sont insuffisants. De plus, seulement quelques-uns des comités de loisir, dont le dynamisme est par ailleurs très inégal, sont reconnus à titre d'organismes à but non lucratif, ce qui rend souvent inapplicables dans la région les programmes de loisir actuels. Les activités organisées sont donc celles qui sont capables de s'autofinancer ou de générer des profits (bingos, danses, films...).

Quant aux activités culturelles, elles ne cessent de se multiplier, notamment par l'usage de plus en plus répandu des moyens de télécommunications. La production artisanale est quant à elle une activité économique viable qui, en plus d'accroître le revenu des autochtones, assure la survie de leur culture et de leur tradition. Par la création de deux organismes de développement culturel: Avataq chez les Inuit et le Bureau de développement culturel cri (rattaché à l'ARC), le ministère des Affaires culturelles est venu confirmer sa volonté de donner aux collectivités autochtones nordiques, les outils nécessaires pour qu'elles puissent acquérir une plus grande autonomie en la matière. Chez les Cris et les Inuit, des projets de développement culturel dans les domaines de la muséologie, de la conservation et de la mise en valeur du patrimoine culturel sont en voie d'élaboration.

1 Boulay, R., Lamonde, J.P., Larochelle, G., *Plan de développement des moyens de communications en milieu autochtone*, MCQ, août 1982.

2 Leblond H., op. cit., p. 50.

3 Leblond, H., op. cit., 45.

5. La présence des gouvernements

5.1 Le gouvernement du Québec

5.1.1 Les investissements

Tel que précisé à la section 2.4 sur les investissements, la majorité des dépenses publiques en immobilisations et en réparations dans le Nord-du-Québec, soit 95 % en 1983, étaient effectuées par les Sociétés d'État SEBJ, SDBJ et Hydro-Québec. Les dépenses de la catégorie « ministères et fonds spéciaux provinciaux » étaient attribuables principalement à la SHQ et celles des « institutions publiques », surtout aux commissions scolaires et aux centres hospitaliers (Tableau 6).

5.1.2 Les divers programmes d'intervention

Si on excepte certains rattrapages en matière de services éducatifs, de santé et dans le domaine de l'habitation, on peut considérer que les programmes d'aide qui encouragent la pratique des activités traditionnelles de chasse, de pêche et de piégeage constituent les programmes majeurs pour les populations de la région. L'objectif de ces derniers est double, à la fois économique et socio-culturel, particulièrement chez les Cris et les Naskapis, où le programme vise à assurer un revenu à ceux qui choisissent de vivre des activités traditionnelles en même temps qu'ils cherchent à préserver un mode de vie.

— Le programme de sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris (PSR)

Ce programme, mis sur pied depuis 1976 par suite de la signature de la Convention, relève du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu (MMSR) et est administré par l'Office de sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris depuis 1979. On a observé un taux moyen de participation de 40 % au cours des dernières années; 10 % des bénéficiaires de ce programme étaient des personnes de 65 ans et plus en 1981-1982 et 16.9 % en 1983-1984.

Les prestations versées pour la pratique de ces activités de chasse, de pêche et de piégeage sont en partie reliées à la période de temps consacré à ces activités par les bénéficiaires. Un séjour maximal de 240 jours passés en forêt par année, donne droit à une allocation journalière de 25,73 $ en 1983-1984. S'ajoute un montant de base de 2 179 $ par adulte par année en 1982-1983, 872 $ par enfant à charge et 872 $ pour l'unité de bénéficiaires. Les tableaux 8 et 9 regroupent les principales données relatives au programme de sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris.

TABLEAU 8:
SUBVENTIONS VERSÉES AU COURS DES QUATRE DERNIERES ANNÉES PAR LE BIAIS DU PROGRAMME DE SÉCURITÉ DU REVENU DES CHASSEURS ET PIÉGEURS CRIS*

Année	Total des bénéfices accordés	Nombre d'unités de bénéficiaires	Revenu moyen par unité de bénéficiaires
1980-1981	6 162 234	874	6 880
1981-1982	7 308 715	929	7 867
1982-1983	9 496 399	1 122	8 464
1983-1984	10 769 956	1 205	8 938

* L'exercice financier de l'Office se termine le 30 juin.

Source: Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris, Rapports annuels.

— Le programme d'aide aux chasseurs et pêcheurs inuit

En vertu de ce programme, dont les montants sont indexés annuellement, on accorde une « subvention communautaire » pour chaque communauté inuit (13 842 $ en 1981), une subvention additionnelle équivalente pour chaque groupe de cent bénéficiaires inuit et une subvention additionnelle pour chaque bénéficiaire (15,36 $ en 1981). Un montant supplémentaire équivalent à 15 % de ces sommes est ajouté pour l'administration du programme, qui a été confiée à l'ARK. Le tableau 10 présente les montants totaux versés par le MLCP, qui finance ce programme.

À la différence du PSR chez les Cris, les sommes sont distribuées entre les villages et servent à subventionner l'achat du matériel nécessaire aux chasseurs et pêcheurs inuit et à verser des salaires à un nombre limité de chasseurs-pêcheurs engagés par la communauté pour subvenir aux besoins de celle-ci.

— Le programme d'aide aux chasseurs, pêcheurs et piégeurs naskapis

La première année de l'entrée en vigueur de ce programme, le Québec a versé au Conseil de bande des Naskapis, la somme de 60 000 $. Pour chacune des années subséquentes, ce montant annuel est indexé selon le coût de la vie. Ainsi, les Naskapis ont reçu 98 000 $ en 1983, 102 411 $ en 1984 et 106 302 $ en 1985[1].

5.1.3 Les programmes de création d'emplois

La place occupée par les programmes de création d'emplois dans cette région n'est pas négligeable. À titre d'exemple, le programme Chantier-Québec du ministère de la Main-d'oeuvre et de la

1 L'exercice financier chez les Naskapis se termine le 31 décembre.

TABLEAU 9:
PROGRAMME DE LA SÉCURITÉ DU REVENU (PSR) DES CHASSEURS ET PIÉGEURS CRIS, 1982-1983 ET 1983-1984[1]

	Population totale bénéficiant du PRS		En % de la population totale		Unités de bénéficiaires[2]		Nb de jours/ personnes consacrés à ces activités communautaires	
	1982-83	1983-84	1982-83	1983-84	1982-83	1983-84	1982-83	1983-84
Poste-de-la-Baleine	136	156	32,4	37,1	44	51	13 553	15 047
Chisasibi	819	905	40,3	43,9	281	329	77 281	93 833
Wemindji	323	345	37,1	38,5	94	105	23 035	26 028
Eastmain	124	135	32,6	35,4	42	44	9 608	7 825
Waskagheganish	382	389	23,9	24,2	114	113	31 691	29 129
Waswanipi	429	392	43,6	39,0	139	144	47 543	45 059
Mistassini	1 225	1 221	53,3	54,1	349	359	118 212	116 336
Némiscau	185	197	74,0	49,3	59	60	17 094	18 099
TOTAL 1983-1984	**3 740**		**41,4**		**1 205**		**351 356**	
Δ (%)	**3,2**		**<1,0**		**7,4**		**3,9**	
1982-1983	**3 623**		**41,3**		**1 122**		**338 017**	
Δ (%)	**15,6**		**2,4**		**29,9**		**18,7**	
1981-1982	**3 134**		**38,9**		**929**		**284 725**	

1 L'exercice financier de l'Office se termine le 30 juin.

2 L'unité de bénéficiaires est représentée par « le chef de famille ».

Source: Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris, Rapports annuels de 1982-1983 et de 1983-1984.

TABLEAU 10:
SUBVENTIONS VERSÉES AU COURS DES QUATRE DERNIÈRES ANNÉES PAR LE BIAIS DU PROGRAMME D'AIDE AUX CHASSEURS ET PÊCHEURS INUIT*

Année	Montant	Nombre de bénéficiaires
1981	1 277 728 $	5 310
1982	1 473 137 $	5 348
1983	1 603 988 $	5 386
1984	1 765 574 $	5 700

* L'exercice financier se terminant le 31 mars.

Source: MLCP, Bureau du coordonnateur des activités en milieu amérindien et inuit.

Sécurité du revenu (MMSR) a permis à une quinzaine de projets totalisant des subventions de près de 720 000 $ de se réaliser au cours de 1982-1983 et 1983-1984, permettant ainsi la création de 132 emplois. D'autres programmes tels: PRIME, PCEMM, PECEC, PRET, etc. ont subventionné la création de 39 emplois (temporaires ou permanents) au sein des organismes cris et inuit en 1983-1984[1]. Le total des subventions a atteint 354 202 $.

1 *Source*: Tableau des subventions versées en 1983-1984, SAGMAI, 1984.

5.2 Le gouvernement du Canada

5.2.1 Son rôle

Depuis la mise en oeuvre des Conventions, le rôle du gouvernement fédéral dans la région est passé de celui de dispensateur de services à un rôle de pourvoyeur de fonds destinés à défrayer une partie des coûts des programmes dont il était auparavant responsable. Ses dépenses pour les Cris et les Naskapis demeurent toutefois plus importantes en raison du statut de réserve indienne attribué aux terres sur lesquelles résident ces derniers.

Comme ailleurs au Québec, le gouvernement fédéral est présent dans la région par les services des postes, des transports (pistes d'atterrissage), de la radio et la télévision (Radio-Canada), du réseau de stations météorologiques et de bureaux d'emplois.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAIN) a cessé la majorité de ses opérations en « territoire inuit » depuis 1980. Sa présence est cependant maintenue sur les terres de catégorie I-A, qui correspondent aux réserves indiennes. En vertu de la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec qui vient de remplacer (en 1984) la Loi sur les Indiens, l'aide de base versée aux corporations municipales représente un montant annuel de 11 M $ ajustable en fonction de divers facteurs, dont l'inflation.

Le gouvernement fédéral participe également aux comités multipartites créés depuis la mise en oeuvre des Conventions, notamment en matière de chasse, pêche et piégeage et d'environnement.

Variation (%) du nombre de jours/ personnes p/r à 1981-82 et à 1982-83		Moyenne de jours/ personnes par unité de bénéficiaires		Total des bénéfices accordés $		Moyenne des bénéfices accordés par unité de bénéficiaires $		Pourcentage des bénéfices p/r au total des revenus des bénéficiaires	
1982-83	**1983-84**	**1982-83**	**1983-84**	**1982-83**	**1983-84**	**1982-83**	**1983-84**	**1982-83**	**1983-84**
38,1	11,02	308	295	338 008	478 452	8 818	9 381	86,5	n.d.
56,2	21,42	275	285	2 143 904	2 813 174	7 630	8 551	72,2	n.d.
(18,3)	12,99	245	248	638 740	783 285	6 795	7 460	52,8	n.d.
5,2	(18,56)	229	178	285 237	258 421	6 791	5 873	68,8	n.d.
8,7	(8,08)	278	258	918 574	938 026	8 058	8 301	71,7	n.d.
16,5	(5,22)	342	313	1 323 137	1 369 092	9 519	9 508	91,7	n.d.
14,5	(1,59)	339	324	3 317 726	3 563 317	9 506	9 926	86,8	n.d.
14,4	5,88	290	302	481 073	566 189	8 154	9 436	76,8	n.d.
3,95		**292**		**10 769 956**		**8 938**		**78,1**	
(78,8)		**(2,9)**		**13,4**		**5,6**		**<1,0**	
18,7		**301**		**9 496 399**		**8 464**		**78,0**	
—		**(1,6)**		**29,9**		**7,6**		**—**	
—		**306**		**7 308 715**		**7 867**		**—**	

5.2.2 Les investissements

L'ensemble des dépenses des entreprises publiques et des ministères fédéraux en immobilisations et réparations au Nouveau-Québec ont atteint 10,6 M $ en 1983 (réelles), 32,7 M $ en 1984 (réelles provisoires) et 27,5 M $ en 1985 (prévisibles)[1].

5.2.3 Programmes spécifiques à la région

— Programme de développement de la pêche

Au mois de juillet 1983, le gouvernement fédéral a annoncé son intention d'investir une somme de 5 M $ pour le développement des pêches dans le Nord-du-Québec. Ce programme est échelonné sur cinq ans.

L'investissement prévu doit être dépensé pour améliorer les méthodes de traitement, de conservation et de marketing. Il doit aussi servir à la création d'une flottille souple pour la pêche, la chasse des mammifères marins et pour l'étude des ressources marines, afin d'en assurer le développement et l'exploitation.

— Programme de développement économique des autochtones (PDEA)

En 1983, le gouvernement fédéral annonçait la création du programme de développement économique des autochtones visant à stimuler l'autonomie économique des peuples inuit, indiens et métis du Canada (budget de 345 M $ sur quatre ans).

Les communautés du nord québécois peuvent compter sur ce nouveau programme pour financer divers projets moteurs. Les Naskapis furent les premiers à accéder à de tels fonds.

1 BSQ. *Investissements privés et publics au Québec*, 1981-1983, 1982-1984, et 1983-1985.

6. Le dynamisme régional

Les principaux organismes régionaux, dont quelques-uns sont antérieurs aux Conventions (le Grand Conseil Cri du Québec et la Fédération des Coopératives du Québec), ont joué un rôle prédominant au cours des dernières années. Qu'on pense à l'ARC et au GCCQ chez les Cris, à l'ARK et à la Société Makivik chez les Inuit et à la Société de développement des Naskapis. Mais de plus en plus, on cherche à resituer les opérations de ces organismes en fonction des pouvoirs locaux, les Corporations foncières et les Corporations municipales principalement.

Chez les Cris comme chez les Inuit, les organismes chargés de gérer les indemnités reçues de la Convention (l'ARC par son Bureau d'indemnité et la Société Makivik) ont été à l'origine de la création de quelques filiales oeuvrant dans différents secteurs d'activités économiques. Ces organismes se sont ainsi vu attribuer le rôle de défenseurs des intérêts des populations autochtones.

Une dizaine de filiales, dont la plupart existent toujours, ont été créées chez les Cris: la Société de logement crie pour régler les problèmes reliés à l'habitation dans les communautés; la Compagnie de construction crie pour profiter, dans un premier temps, des possibilités d'emplois offertes par les travaux de construction sur les chantiers de la Baie-James et, par la suite, contribuer aux divers travaux de construction dans les villages cris; trois compagnies de transport aérien dont une existe toujours, la Société Air Creebec qui assure la desserte des communautés et une partie des déplacements vers les territoires de chasse; Cree-actions pour mieux commercialiser les produits de l'artisanat cri; Cree Ajemoon, une revue qui publie l'information concernant les Cris mais dont la fréquence d'édition est irrégulière, etc.

Pour sa part, la Société Makivik s'est impliquée principalement dans les transports aériens en créant Air Inuit, Chaperal Charter et les Locations Inuit qui ont été regroupés sous une seule filiale, Air Inuit; dans les travaux de construction et d'entretien par la Compagnie Kigiak et dans une perspective de pêche, les pêcheries Imaqpik.

Ces initiatives, tant chez les Cris que chez les Inuit, n'ont toutefois pas toutes connu le même succès. Les diverses filiales ou entreprises, qui ont été financées à l'aide des fonds d'indemnisation prévus aux conventions, apparaissent comme les premiers effets de la Convention en matière de développement de l'entreprise autochtone.

Pour soutenir le développement économique des Cris, la société SODAB vient en aide aux entreprises régionales et locales qui ont besoin d'un fonds de démarrage. Elle a ainsi permis la réalisation de projets de transport routier (public, scolaire, postal), de restauration, d'hôtellerie, de petits commerces de biens et de services. Depuis sa fondation, elle parraine le financement de plus d'une trentaine d'entreprises cries et a contribué à la création de plus de 70 emplois directs. Ses actifs avaient atteint 4,3 M$ en 1983. SODAB connaît toutefois certaines difficultés financières qu'elle devra surmonter à court terme.

Chez les Inuit, la Fédération des coopératives du Nouveau-Québec (FCNQ), vieille de plus de 25 ans, et les coopératives locales ont diversifié leurs opérations au cours des dernières années mais doivent faire face à des difficultés importantes causées en partie par l'accumulation des stocks des produits de l'artisanat inuit. La FCNQ, qui a souvent été le porte-parole des Dissidents, demeure l'organisme régional qui a les racines les plus anciennes au niveau local grâce à l'existence des coopératives locales. Alors que chez les Inuit, c'est au sein des coopératives locales que le dynamisme régional s'est le plus manifesté dans le passé, la mise sur pied de quelques entreprises privées semble ouvrir des horizons nouveaux chez ceux-ci.

À la différence des Inuit, les Cris sont déjà très actifs dans le développement d'entreprises de type privé et ce, dans des secteurs de plus en plus variés. C'est ainsi qu'ils s'impliquaient plus récemment dans les opérations forestières par le biais du ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord. Des développements sont également à prévoir à court terme pour instaurer des services financiers dans la région.

Par ailleurs, outre la FCNQ, la formation d'associations de toutes sortes est un indicateur du dynamisme des autochtones de la région: l'Association des trappeurs cris, l'Association des pourvoyeurs du lac Mistassini, l'Association des pourvoyeurs inuit du Nouveau-Québec, Taqramuit Nipingat et la Société de télécommunication crie, dans le domaine des communications et plusieurs autres, notamment à caractère culturel, chez les Inuit principalement.

Enfin, les autochtones participent à divers comités touchant principalement les activités de chasse, de pêche et de piégeage (Comité conjoint de chasse, de pêche et de piégeage) et divers projets susceptibles d'avoir des impacts environnementaux (Comités d'évaluation, comités consultatifs sur l'environnement, SOTRAC, Groupe d'étude conjoint Caniapiscau – Koksoak).

Les corporations foncières et les corporations de village inuit se verront confier de plus en plus de responsabilités dans les domaines touchant la vie municipale: éducation, services municipaux, la gestion

des terres et des programmes d'aide pour les chasseurs et pêcheurs, etc. Pour l'instant, le régime municipal chez les autochtones repose encore sur l'absence de propriété privée, et conséquemment d'un système de taxation; il rend ainsi ces organismes locaux dépendants des gouvernements pour assurer leur financement. Les autochtones constatent aussi une grande dépendance de la région vis-à-vis une main-d'oeuvre spécialisée dans divers domaines.

Toutefois, si les autochtones on dû faire appel à des consultants au sein des nombreux comités mis sur pied par les Conventions au cours des premières années de leur mise en application, ils sont de plus en plus en mesure de défendre eux-mêmes leurs intérêts et d'assurer une certaine dynamique au sein de ces comités. Ils ont récupéré une part importante du contrôle sur leurs institutions, notamment par le biais des Commissions scolaires autochtones et des institutions de santé et de services sociaux.

Le Conseil régional de développement Kativik (CRDK), qui oeuvre au nord du 55e parallèle, est le seul organisme de concertation reconnu comme tel. Il a concentré jusqu'à maintenant l'ensemble de ses interventions du côté du développement économique. Le développement du tourisme et des pêcheries, le soutien technique aux agents et promoteurs du milieu, notamment pour ce qui est de l'accessibilité aux programmes gouvernementaux, ont compté parmi ses préoccupations majeures depuis sa formation. Parmi les impacts les plus signifiants de l'émergence du CRD Kativik, signalons la mise en oeuvre d'une opération axée sur la confection d'un plan de développement régional impliquant un comité de concertation formé de l'ARK, du CRDK, de la Société Makivik et de la Fédération des coopératives du Nouveau-Québec (FCNQ) et l'aide à la formation d'une Association touristique régionale (ATR). De plus, son rôle de soutien technique apporté aux individus et groupes de ce milieu dans le cadre de projets est significatif.

Bien qu'il soit davantage perçu par la population comme un organisme de financement, la collaboration amorcée grâce au CRDK entre les principaux partenaires du milieu pour la réalisation du plan de développement régional pourrait renforcer le rôle de coordination de cet organisme.

Les Cris aussi sont à préparer un plan de développement socio-économique qui doit permettre de dégager les grandes orientations de développement les concernant, organiser davantage la concertation entre les divers intervenants du milieu et permettre l'identification de projets à réaliser dans les années à venir. Les Cris, tout comme les Inuit, veulent prendre en main leur propre développement.

Beaucoup d'intérêts sont portés, tant par les instances gouvernementales que par les organismes locaux et régionaux, à la réalisation de ces plans de développement. Toutefois, diverses préoccupations, dont les débats entourant la question de l'autonomie politique, semblent avoir mis au second rang la poursuite de ces plans de développement pour le moment.

Quelques problèmes spécifiques à la région doivent par ailleurs être mentionnés comme contrainte à une concertation efficace: l'isolement, les difficultés de tenir des réunions compte tenu du nombre relativement restreint des représentants des populations autochtones à une multitude de comités et d'organismes, et enfin les coûts prohibitifs de transport qui sont associés à la tenue des réunions.

De même, la règle du consensus chez ces populations exige la participation d'un plus grand nombre possible d'individus et le respect des dissidences des minorités, ce qui n'est pas sans retarder la prise de décision. Les travaux actuellement en cours, suite à la Commission parlementaire de novembre 1983 sur les droits des autochtones, qui doivent préciser ce que devrait être un gouvernement régional autonome chez les Inuit, de même que la réalisation des Plans de développement chez les Cris et les Inuit illustrent bien la lourdeur d'un processus de concertation dans un milieu nordique où les populations sont dispersées sur un immense territoire et ne partagent pas nécessairement les mêmes points de vue.

D'un point de vue strictement social, plusieurs grands changements radicaux survenus dans la région depuis quelques décennies seulement risquent de bouleverser le système de valeurs ancestrales de ces populations. Effectivement des évènements comme la sédentarisation des communautés autochtones, la présence plus grande de non-autochtones et surtout les nouvelles structures administratives issues des Conventions, font que déjà le système social est davantage stratifié. Selon les tendances actuelles, les écarts deviendront plus importants entre la richesse détenue par les salariés et celle de ceux qui vivent des activités traditionnelles.

Conclusion et perspectives d'avenir

La signature des conventions (CBJNQ, 1975; CNEQ, 1978) ainsi que les nombreux comités et organismes locaux et régionaux qui en sont issus, définissent en quelque sorte le cadre d'intervention de la région du Nord-du-Québec. Il est vrai qu'à maints égards, cette région est un monde en soi, fort différent des autres régions du Québec, tant par sa diversité ethnique et géographique, par sa population dispersée que par son économie dualiste (locale et exogène).

Les projets d'envergure, hydro-électriques et miniers, qui ont été réalisés sur le territoire de la région au cours de la dernière décennie, auront entraîné pour les populations locales résidantes la création d'un certain nombre d'emplois mais c'est surtout les divers travaux de construction rendus nécessaires par la relocalisation de certains villages qui ont contribué à créer de nombreux emplois dans les communautés de la région. De même, les divers programmes de rattrapage visant à améliorer la qualité de vie des populations autochtones de la région qui découlaient des ententes signées avec ces dernières par les promoteurs des « grands projets » ont contribué à fournir de l'emploi à une bonne partie de la main-d'oeuvre locale.

Ces emplois diminuent toutefois progressivement. On prévoit que d'ici la fin des années 1980, la plupart des travaux de construction ou d'amélioration dans les villages seront complétés. Les problèmes du chômage, déjà criant dans la région, seront accentués par la structure d'âge même des populations autochtones qui s'avère plus jeune.

Même si la région demeurera pour longtemps encore un réservoir de ressources naturelles, c'est vers un développement « à plus petite échelle », qui profite d'abord aux populations qui y résident, que devront être orientés les efforts au cours des prochaines années. Ce principe a été reconnu à l'occasion de forums qui ont porté sur le développement du milieu nordique au cours des trois dernières années.

Les initiatives locales comme les coopératives, les petites entreprises privées, l'exploitation de la faune, la mise en place de pourvoiries, la pêche commerciale et le tourisme sont souhaitables et nécessaires à la mise en place d'une économie plus diversifiée et plus stable. D'un point de vue global en matière de planification économique, il faut être conscient des relations parfois conflictuelles entre les activités économiques et l'héritage socio-culturel de ces milieux. Finalement, les interventions en milieu nordique, particulièrement sur les territoires conventionnés, doivent faire l'objet d'une planification coordonnée et concertée et à juste titre répondre aux objectifs et aspirations des peuples autochtones concernés.

Même si des efforts ont été portés depuis le début des années 1980 à la formation de la main-d'oeuvre locale et à la création de petites entreprises autochtones susceptibles de contribuer au développement des « économies locales », les perspectives d'avenir des populations demeurent liées à l'amélioration des compétences en région et aux initiatives du milieu pour lancer de petites entreprises. Les programmes d'enseignement et de formation sont des éléments-clés faisant partie d'une stratégie de développement économique, dans la mesure où le contenu des programmes répondra aux besoins exprimés par les communautés.

La commercialisation de certains produits de la pêche et de la chasse offre également des possibilités de développement économique pour les populations de la région, mais le plus souvent à une échelle locale. On devra toutefois parallèlement améliorer la connaissance de certaines espèces pour lesquelles il est difficile actuellement d'évaluer leur véritable potentiel. La commercialisation éventuelle des produits et sous-produits de la « ressource caribou » suscite pour sa part beaucoup d'intérêt. Des modifications aux législations existantes constituent toutefois un préalable à toute exploitation commerciale de cette espèce.

L'activité touristique pour laquelle on reconnaît un grand potentiel pourrait entraîner la création de divers types d'entreprises, notamment de services, une diversification des activités des communautés tout en formant des autochtones à diverses facettes de la gérance d'entreprises.

Une intensification des efforts d'exploration, encouragés par des interventions de l'État, pourrait mener à de nouvelles découvertes susceptibles de faire démarrer l'économie minière de la région. La planification des projets d'exploitation par la mise en valeur des ressources renouvelables et non renouvelables doit faire partie intégrante des préoccupations des résidents du nord.

Conformément à leur volonté d'une plus grande prise en charge de leurs propres affaires, à leur désir de diminuer leur dépendance envers les sources de financement gouvernementales, les populations autochtones, via les divers organismes locaux et régionaux, devront jouer un rôle majeur dans l'orientation du développement local et communautaire. Ils devront ainsi contribuer à augmenter les possibilités d'emplois, de carrières et d'affaires. C'est ainsi qu'ils pourront s'assurer un meilleur contrôle sur les leviers de développement qui les intéressent. Conformément aux volontés exprimées lors de la signature des conventions, les autochtones devront rechercher une plus grande autonomie de gestion.

Les conditions du développement dans la région resteront toutefois difficiles. Les éléments intrinsèques au milieu nordique contribuent en effet à augmenter les frais de construction, d'entretien et de fonctionnement de tout équipement ou entreprise et, notamment, à diminuer les possibilités de rentabilité de l'entreprise privée. La réduction des coûts de transport, tant pour les personnes que pour les marchandises de toutes sortes, représente toujours un défi important à relever au cours des prochaines années.

La mise sur pied de services bancaires au niveau local constitue aussi une des priorités tant chez les Cris que chez les Inuit qui veulent améliorer l'accessibilité à des sources de financement mais aussi stimuler l'épargne et susciter des investissements productifs.

En dernier lieu mentionnons que, les « outils de mesure » de la situation socio-économique devront être adaptés graduellement à la réalité nordique de façon à présenter un portrait régional beaucoup plus juste qui engloberait toutes les activités économiques, en tenant compte de leurs caractéristiques particulières. C'est là un défi de choix pour les chercheurs nordiques.

Bilan socio-économique

NORD-DU-QUÉBEC

ENGLISH VERSION

Québec

NORD-DU-QUÉBEC

English version

SOCIO-ECONOMIC OVERVIEW

Office de planification et de
développement du Québec

Québec

Prepared by
the Direction régionale du
Nord-du-Québec

January 1986

Research and texts
Ginette Tremblay
and Luc Bérard

Secretariat
Lise Arseneault
and Micheline Pascal

Graphs and maps
Service de la cartographie

Revision and editing
Service des communications

Translation
Direction de la traduction
Ministère des Communications
Translated by: Edouard Jean
Revised by: R. Clive Meredith

Legal deposit - 2nd Quarter 1986
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-16957-3

TABLE OF CONTENTS

	Page
List of tables	VII
List of maps and graphs	VIII
Acronyms	IX
Introduction	1
1. Profile of the North	4
1.1 The territory and its population	4
1.2 Distinctive administrative system	8
1.3 Strenght and weaknesses of the region's economic framework	11
2. Major socio-economic indicators	15
2.1 Population	15
2.1.1 Geographic concentration and spread	15
2.1.2 Population change and outlook	18
2.1.3 Demographic features	22
2.2 The labour market	25
2.2.1 Employment in Native communities	25
2.2.1.1 Distinctive features	25
2.2.1.2 Job distribution and apparent unemployment rate	30
2.2.2 Employment in Radisson and James Bay hydroelectric works	37

	Page
2.3 Native income	38
2.4 Investments	42
3. Distribution of economic activities and prospective development	47
3.1 Primary sector	48
3.1.1 Traditional activities: a matter of necessity	48
3.1.2 The forest: small-scale exploitation	50
3.1.3 Hydroelectricity: a vast potential	51
3.1.4 Mining: a need for exploration	52
3.2 Secondary sector	54
3.2.1 Arts and crafts: a need for revival	55
3.2.2 Construction: meeting the demand	56
3.3 Tertiary sector	59
3.3.1 Local trade: limited potential development	59
3.3.2 Transportation: a key sector limiting economic growth	62
3.3.3 Tourism: an under-developed resource	66

Page

Social and cultural framework: strenghts and weaknesses 71

4.1 Municipal services: costly and inadequate 71

4.2 Housing: tremendous needs 73

4.3 Health: services adapted to the North 75

4.4 Education and training: key factors of Native peoples' socio-economic development 77

4.5 Government services: present through decentralization 81

4.6 Communications: regional achievement and extraneous assistance 83

4.7 Recreational and cultural activities: a lack of appropriate facilities 85

5. Presence of governments 89

5.1 The gouvernement du Québec 89

5.1.1 Investments 89

5.1.2 Assistance programs 89

5.1.3 Employment programs 93

5.2 The government of Canada 94

5.2.1. Its role 94

5.2.2 Investments 95

Page

Specific programs for northern area 95

6. Regional vitality 97

Conclusion and outlook for the future 103

LIST OF TABLES

Page

1 Residing population and beneficiaries under the Agreements.....21

2 Native manpower.....28

3 Employment pattern in the Inuit villages in 1980.....33

4 Employment by municipality and type of employer.....34

5 Native peoples' income in 1981.....40

6 Public capital and repair expenditures - Northern Québec.....46

7 Mining production value in Northern Québec compared to Québec as a whole.....53

8 Grants paid in the last four years through the Cree hunters and trappers Income Security Program.....90

9 Cree hunters and trappers Income Security Program.....91

10 Grants paid in the last four years through the Inuit hunters and fishermen assistance program.....93

LIST OF MAPS AND GRAPHS

Page

Map 1: Location..... XI

Map 2: Administrative framework 14

Map 3: Population distribution..... 20

Map 4: Air and sea transportation services..... 65

Map 5: Tourism..... 67

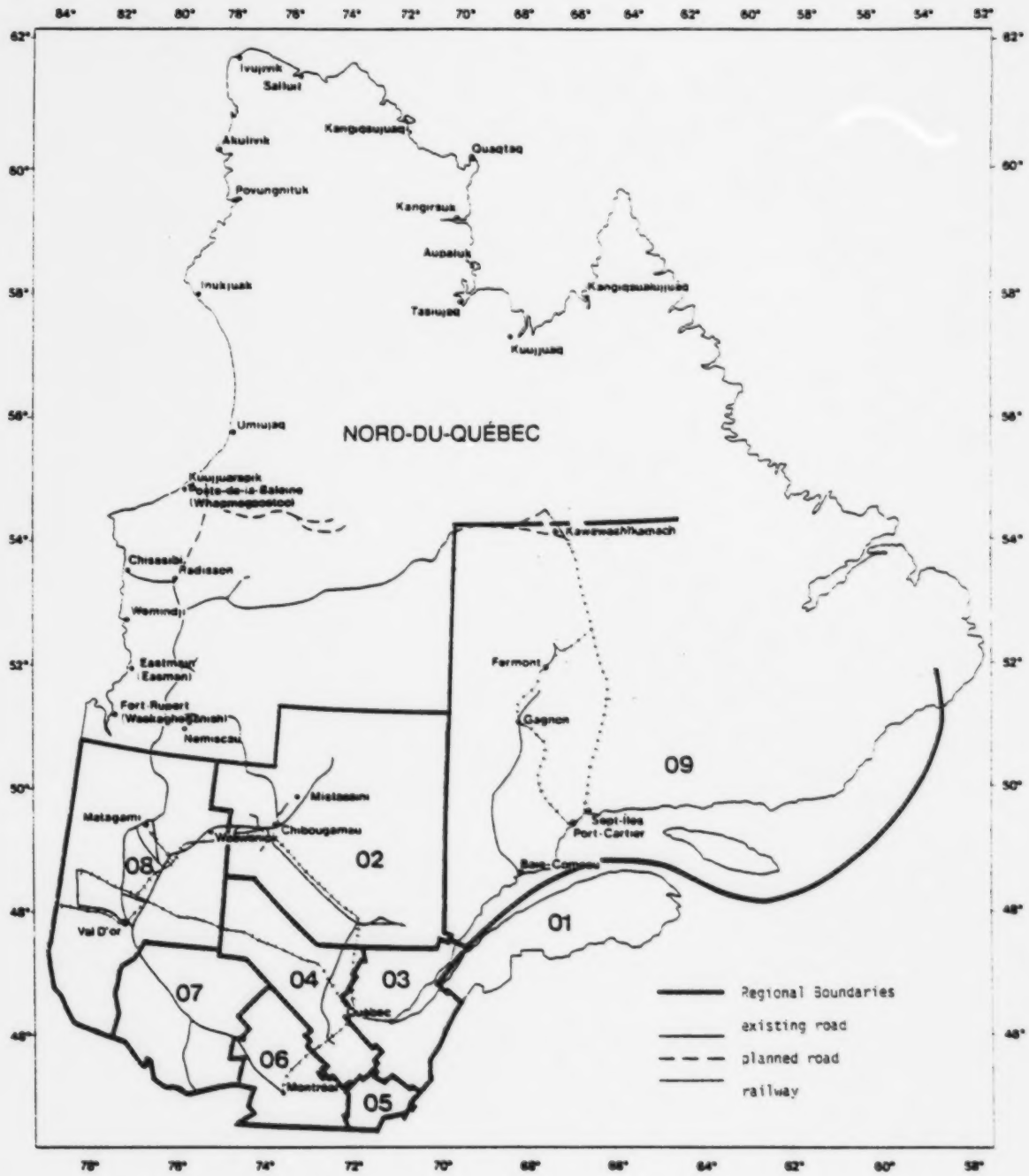
Graph 1 - Age pyramids..... 24

LIST OF ACRONYMS

AMMAI	Activités ministérielles en milieu amérindien et inuit
BSQ	Bureau de la statistique du Québec
CEEP	Community Employment Experimental Program
CMHC	Canada Mortgage and Housing Corporation
CRA	Cree Regional Authority
CSST	Commission de la santé et de la sécurité du travail
DINA	Department of Indian and Northern Affairs
H-Q	Hydro-Québec
IOC	Iron Ore Company
ISP	Income Security Program
FCNQ	Fédération des coopératives du Nouveau-Québec
GCCQ	Grand Council of the Cree of Québec
JBDC	James Bay Development Corporation
JBEC	James Bay Energy Corporation
JBNDC	James Bay Native Development Corporation
JBNQA	James Bay and Northern Québec Agreement
KRDC	Kativik Regional Development Council
KRG	Kativik Regional Government
MAC	Ministère des Affaires culturelles
MAM	Ministère des Affaires municipales
MAS	Ministère des Affaires sociales
MCQ	Ministère des Communications du Québec
MENVIQ	Ministère de l'Environnement du Québec
MEQ	Ministère de l'Éducation du Québec
MER	Ministère de l'Énergie et des Ressources
MICT	Ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme
MLCP	Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche
MMSR	Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu
MTPA	Ministère des Travaux publics et des Approvisionnements
MTQ	Ministère des Transports du Québec
NBR	Nottaway-Broadback-Rupert
NEDP	Native Economic Development Program
NQA	Northeastern Québec Agreement
OCQ	Office de la construction du Québec
OPDQ	Office de planification et de développement du Québec

QNSL	Québec North Shore and Labrador Railway Company
RAAQ	Régie de l'assurance automobile du Québec
RAMQ	Régie de l'assurance maladie du Québec
RRQ	Régie des rentes du Québec
RTA	Regional Tourist Association
SAGMAI	Secrétariat des activités gouvernementales en milieu amérindien et inuit
SIQ	Société immobilière du Québec
SHQ	Société d'habitation du Québec
SOTRAC	Société des travaux de correction du Complexe La Grande
UQAC	Université du Québec à Chicoutimi

Map 1: Location



The Whole of Caniapiscau RCM territory has been withdrawn from the Northern Québec area by order 1152-85 (June 12, 1985) modifying the North Shore administrative region.

INTRODUCTION

An overview of Northern Québec's socio-economic position brings to light significant problems relating to data collection and the reliability and representativeness of available information. Moreover, the socio-economic profile of this territory cannot be adequately assessed on the basis of some of the economic indicators currently used in other regions of Québec.

Many such difficulties were encountered in the preparation of this document. Nevertheless, we have attempted to gather and analyse available information which could help us understand the socio-economic situation of that region. Whenever quantitative data were lacking, we have tried to summarize the major aspects of particular problems, conveyed by local participants.

This first socio-economic overview of Northern Québec is submitted with all due reservation. Our aim is to provide potential users with sufficient information to help them better understand the dynamics underlying the development of this vast territory. We found it difficult, on the basis of the available information, to establish comparisons with Québec as a whole and with other border regions.

It is to be hoped that current research by university teams and more information compiled by regional organizations[1] will make it possible to up-date this first assessment, on the basis of economic indicators more compatible with this region.

This presentation contains six chapters. The first provides a synthesized profile of the region, and deals essentially with the territory itself, its population, its specific administrative framework, and the strengths and weaknesses of the regional economy.

The second chapter gives a general idea of the distinctive features of the major economic indicators for the region, taking account of what has been considered above. The third chapter deals with the distribution of economic activities in line with the three major economic sectors: primary, secondary and tertiary.

[1] A socio-economic development plan for the Crees, the "Plan de développement socio-économique chez les Cris", currently in its final phase of preparation, should narrowthe gaps in our knowledge of this segment of regional population.

The fourth chapter summarizes the social and cultural environment of the regional populations, composed mainly of Native peoples. In this chapter, an attempt is made to show the quality of life in these communities reflected in such essential services as housing, health, education and so on, or in activities that are particularly important in isolated areas, such as communications, and cultural and recreational activities. The following chapter highlights government's action within the community's major programs. Lastly, the sixth chapter deals with regional vitality in the various community organizations.

1. A PROFILE OF THE NORTH

1.1 The territory and its population

Northern Québec is a large expanse of some 800 000 square kilometres covering half of Québec's total area Map 1). The territory extends over approximately twelve degree of latitude; its climate and vegetation are subject to wide variations, while the land characteristics vary from the marshy plains of James Bay to Iberville mountain in the Torngat, at 1 596 metres in elevation, the highest in Québec.

The climate has considerable influence on human activities. Hunting, fishing and trapping are conditioned for the Native peoples by the freezing over of rivers and lakes; the same applies to mining, forestry and other operations. Air and sea traffic are also affected by the climate; transportation of goods by ship is possible for 3 or 4 months in the year in Ungava Bay, and for roughly 6 months along the James Bay coast.

Air travel remains the most efficient link with the North and between its communities. Distances separating

northern villages vary from 80 kilometres (Kangirsuk-Aupaluk, Aupaluk-Tasiujaq) to 360 kilometres (Kuujjuarapik-Inukjuak)[1]. The northernmost community, Ivujivik, lies over 2 000 air kilometres from Québec City, while Chisasibi, Poste-de-la-Baleine (Kuujjuarapik)[2] and Kuujjuaq, which may be considered administrative sub-centres, are respectively 1 142, 1 318 and 1 400 kilometres from Québec City.

The population, made up mostly of Native peoples, is sparsely distributed along the coastal areas. Only a few communities lie inland: the Cree villages of Mistassini, Waswanipi and Némiscau, the Naskapi village of Kawawachikamach and the "open town" of Radisson. The remaining northern communities -- 18 out of 23 -- are

[1] If we exclude the new village of Umiujaq currently under construction north of Kuujjuarapik; part of its population will be moved to the new village.

[2] This community is divided into two distinct municipalities; Poste-de-la-Baleine and Kuujjuarapik, re-grouping the Cree and the Inuit respectively.

scattered along the coasts, skirting a bay or the mouth of a river. Of the coastal villages, only Chisasibi is linked to the Abitibi road network by the private highway crossing the James Bay territory from south to north (Matagami - Radisson), and from west to east (Chisasibi - Caniapiscau). The remaining coastal villages are still excluded from this network, except at certain times of the year through winter roads (Waskagheganish, for example). The villages of Waswanipi, Mistassini and Némiscau[3] are part of the provincial road network, while Kawawachikamach is linked to Schefferville by a 15-kilometre road, and to the North Shore by the Québec North Shore and Labrador Railway (QNSL).

[3] For the purposes of this study we decided to include data on Waswanipi and Mistassini, although these communities are part of the administrative regions of Abitibi-Témiscamingue and Saguenay-Lac-Saint-Jean respectively. Their population forms part of the greater Cree community grouped around James Bay through cultural affinities and the various administrative plans developed through the James Bay and Northern Québec Agreement.

The Native peoples of Northern Québec form a distinct population whose culture differs from that of the majority of Quebecers. Nevertheless, the area's two major groups, the Cree and the Inuit, have very little contact with one another.[4] Each group lives in a distinct territory. The Inuit communities live north of the 55th parallel[5], in 13 villages located in the northernmost area, a "sub-region" often referred to as the "Kativik Region". Umiujaq, currently under construction, will become the 14th Inuit village. The Cree live in 8 communities gathered together in the James Bay area. Soon, Ouji-Bougoumou (in Chibougamau) could become the 9th Cree village in Québec.

The area's non-Native population represents less than 10% of the regional population. Most of the non-Natives residing in Native villages are concentrated in Kuujjuaq, Kuujjuarapik (Poste-de-la-Baleine) and Chisasibi; the remainder, primarily nurses and teachers, are scattered in each of the communities. The number of non-permanent

[4] The James Bay and Northern Québec Agreement recognizes this fact by establishing a specific system for each group in various activity sectors.

[5] Exceptionally, some fifty Inuit are living in the Cree village of Chisasibi.

residents, associated with the various hydroelectric works of the La Grande development in the James Bay territory, is declining.

Northern Québec is sparsely populated. Although it is the largest area in Québec, its population is scarcely 1% of that of the province. The total number of residents[1] is somewhat difficult to evaluate, but it is estimated at 16 000. On the other hand, if we consider that there are 32 000 Indians and Metis without status living in Québec, and almost 6 000 Inuit[2], the Native peoples of Northern Québec represent 25% of the Native population living in Québec.

1.2 A distinctive administrative system

The advent of the James Bay and Northern Québec Agreement of 1975, and of the Northeastern Québec agreement of 1978, made it possible to redefine federal and provincial

---

[1] Residents are those who live in the same community for one year or more and do not belong to any other community in Québec.

[2] "Native peoples of Canada in 1981", Canadian Census of 1981, Ottawa, 1984.

responsibilities and to confirm Québec's jurisdiction in a number of fields. For the last ten years, the federal government has been gradually withdrawing from the region, maintaining only the sectors of activities directly under its jurisdiction. The most significant administrative transfers took place from the early 1980s on. Its added responsibilities led the Québec government to define the overall rights and obligations of the State and the Native peoples. Since the Agreements came into being, some twenty statutes have been amended or promulgated. The territory is divided according to a specific land regime: category I and II lands are reserved for Crees, Naskapis and Inuit, while category III lands are considered part of the public domain (Map 2).

In addition, through the introduction of "municipal corporations", the Native peoples are now able to administer their own communities. However, the Cree and Naskapi land regime introduced by the Agreements was incompatible with the Indian Act, which was replaced in 1984 by the Cree-Naskapi (of Quebec) Act. This later statute gave Band Councils more power and responsibilities, and increased their budgets as well.

On the other hand, the role of government corporations, such as the James Bay Development Corporation (JBDC) and the James Bay Energy Corporation (JBEC), was reduced. These agencies had been entrusted with the administration and management of the James Bay territory between the 49th and 55th parallel as well as the development of its natural resources; their reduced role is reflected in the statistics on public investments (section 2.4).

The James Bay and Northern Québec Agreement and the Northeastern Québec Agreement remain essential reference points for a better understanding of policy development in the Northern Québec region. This framework is characterized by relatively new organizations, and complex committees and administrative structures born of the Agreements, and the resulting activities[1].

[1] Throughout this document, "regional agencies" must be considered as "sub-regional" bodies, as in the case of Cree agencies (James Bay sub-region) or Inuit agencies (Kativik sub-region). Administrative structures or committees representing the region as a whole are practically non-existent.

1.3 Strengths and weaknesses of the region's economic framework

Northern Québec's economic development is normally associated with the economic impact of major energy and mining projects. This industrial-type economy is based essentially on the development of natural resources such as watercourses and mines. But while this type of economic activity has steadily declined in the past few years, parallel activities remain which in effect help support the communities at regional and local levels. The economic basis of such activities rests almost exclusively on the public and parapublic tertiary sector including regional and local activities generated by the Agreements, and on "traditional activities" such as hunting, fishing and trapping.

A discussion paper prepared recently by the Kativik Regional Government[1] indicates that progress of the Inuit's living conditions in the past thirty years has resulted in a distinctive economic situation, essentially based on

[1] KRG, Main-d'oeuvre et développement économique, État de la situation et plan d'action, Discussion paper, March 1984, p. 23

direct or indirect intervention by the government. The report also emphasizes that even though major changes took place in the region's administrative framework over the last decade, particularly by defining the regional and local structures for taking over the regional administration, the Inuit's specific rights and powers, and some of the economic development means necessary for this take-over, only recently could some interventions and actions be recognized as a first step toward the taking over by the population of certain economic sectors.[1]

Among the Cree, a greater number of Native goods and services enterprises distinguishes their local economic activities from those of the Inuit. For about 25 years, the Inuit's local economy was influenced by the cooperative movement; this trend is still felt to-day in various sectors such as consumer goods, services and handicrafts.

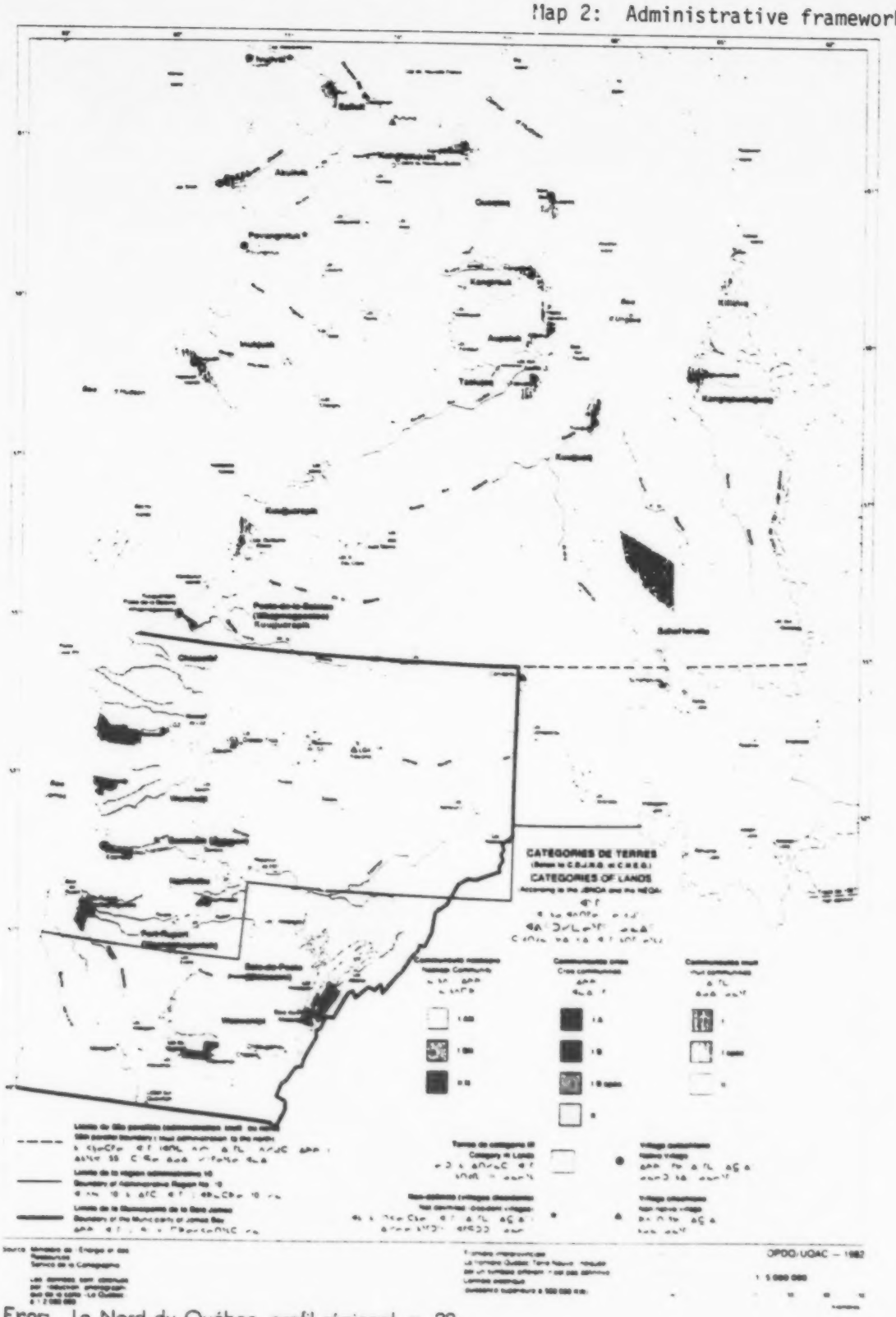
Two types of economic activities[2] have thus developed

[1] KRG, op.cit., p. 25

[2] Local economy (wildlife, tourism, etc.); exogenous economy (mining, hydroelectricity, forestry operations, etc.)

more or less independently until now. These two sectors do not correspond to the same objectives and do not affect the same populations. Nevertheless, they both evolve in the same context of regional resources and northern life, where isolation imposes restrictions in all phases of economic activity (access roads, high transportation costs, distance from markets, and so on).

Map 2: Administrative framework



From Le Nord-du-Québec, profil régional, p. 22

2. The MAJOR SOCIO-ECONOMIC INDICATORS[1]

2.1 Population[2]

2.1.1. Geographic concentration and spread

Thirteen Inuit communities[3] account for most of the total population living north of the 55th parallel. This territory may be divided into two distinctive geographic regions: The Hudson Bay coast, regrouping six villages,

---

[1] There is no official data collection for Northern Québec which would make it possible to accurately establish major socio-economic indicators, as is the case for other regions of Québec where official sources such as BSQ, Statistics Canada and others are available.

[2] Population size will be reported for each community, while demographic characteristics (growth rate, birth rate, etc.) will be studied on an ethnic basis.

[3] There will be fourteen communities when part of the Inuit population of Kuujjuarapik, is relocated in Umiujaq, near Guillaume-Delisle lake (construction of the new village began in the summer of 1983).

or 46% of the "approximate" total population - about 7 500 inhabitants (Table 1) - and the Ungava Bay coast, with 44% of the population distributed among seven villages. Within each of these sub-regions the communities of Kuujjuarapik and Kuujjuaq respectively serve as "sub-regional capitals". In 1983, these two villages, used as relays in the transportation and goods transit networks, contained almost 35% of the total population in the Kativik region.[1] Three communities of average size, Povungnituk, Inukjuak and Salluit, have from 600 to 800 inhabitants, while three others, Quaqtaq, Tasiujaq and Aupaluk, have 200 or less.

As for the Cree, in 1982 their three inland communities, Mistassini, Waswanipi and Némiscau, accounted for about 40% of the total population settled in the eight Cree villages. The Cree village municipalities of Chisasibi and Mistassini had the largest populations: 2 045 and 2 030 respectively. Fort-Rupert, Waswanipi and Wemindji had 700 to 1 000 inhabitants. In 1982, about 7 570 persons were living in the eight Cree villages, accounting for 54% of

[1] Includes the Cree settled in Poste-de-la-Baleine and the non-Native population.

the total population of the region's 22 Native communities. The only Naskapi community numbered 428 in January 1984, or barely 3% of the whole Native population (Map 3).

According to a count of the Cree beneficiaries under the Agreements[1], a fair number of them did not reside in their affiliated communities[2] in 1982 (12%, or about 925 Cree). Close to one fourth of this group was living in another Cree community of the region; therefore, approximately 9% of the Cree "beneficiaries" were living outside the region[3]. These significant differences between the beneficiaries of the Agreements and the residing

[1] Beneficiaries under the Agreements signed between the Natives of the region and the government, according to the "Registre des autochtones" in the ministère des Affaires sociales (division 3.2 of Chapter 3 of the James Bay and Northern Québec Agreement)

[2] CRG, Economic Enterprises, Socio-economic Study, Sectorial Overview, preliminary report, September 1983

[3] In 1984, about 325 Cree beneficiaries (according to our calculations) lived away from their affiliated communities. Profil des communautés nordiques du Québec, Registre des autochtones, Recherche amérindienne au Québec, 1985, p.53

Natives can be explained by the fact that a number of Native regional agencies have their offices located in Val d'Or (region 08), and for the Cree of Mistassini by the proximity of the town of Chibougamau (region 02). Among the Inuit, approximately 500 beneficiaries did not live in their affiliated communities in 1984.[1]

2.1.2. Population change and outlook

Between 1980 and 1983, the total number of beneficiaries[2] under the Agreements increased from 13 248 to 14 892, a growth of 12.4%. The average yearly increase was 3.3% for the Inuit, 4.8% for the Cree and 2.4% for the Naskapi, or 4.1% for the beneficiaries as a whole.

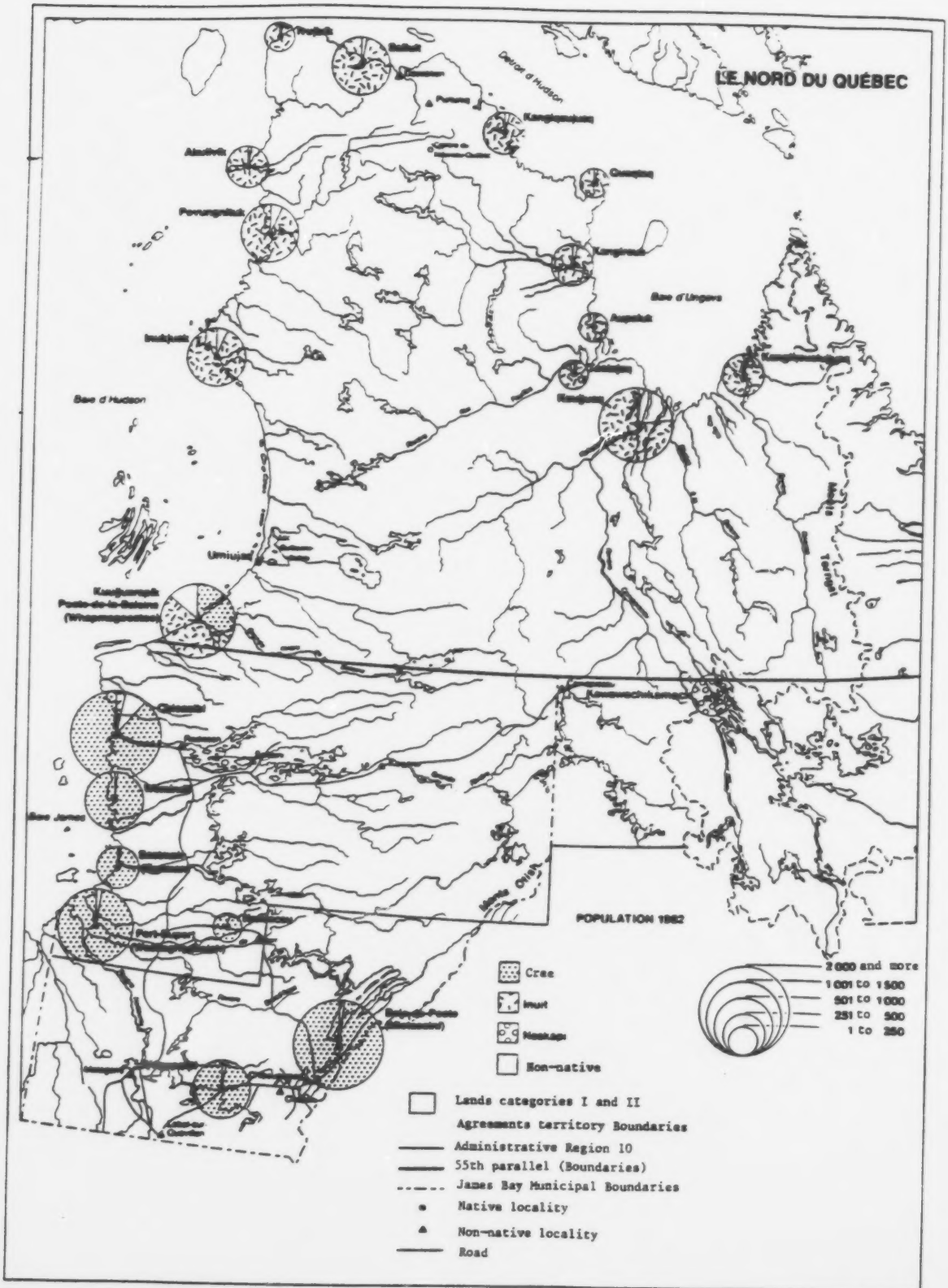
---

[1] Registre des autochtones, Ministère des Affaires sociales

The Inuit population increased at an estimated yearly rate of 2.57% between 1976 and 1979, while the Cree population grew at an estimated yearly rate of 2.5% in the 1970s. However, according to the Cree Regional Government, the Cree population increased by 56% in 12 years, from 1971 to 1982[1]. Based on an average annual growth rate estimated at 3.3%, the Cree population, according to the CRG, should reach 12 000 to 14 000 by the end of the 1980s. The Inuit population should reach 6 500 to 7 000 in 1990 if its growth rate of the late 1970s (2.57%) is maintained.

[1] CRG, op cit., p. 4

Map 3: Population distribution



From Le Nord-du-Québec, profil régional, p. 35

TABLE 1
RESIDING POPULATION AND BENEFICIARIES UNDER THE AGREEMENTS

Communities	"Approximate" residing population[1] (Inuit, 1983; Cree and Naskapis, 1982; Non-Native, 1979)			Affiliated Beneficiaries					Residing Beneficiaries
	Natives	Non-Natives	Total	1982	1983	Δ**	1984*	Δ**	1984*
Killiniq[2]	0	0	0	80	69	(13,8)	65	(5,8)	1
Kangiqsualujjuaq	389 Inuit	10	339	306	330	7,8	336	1,8	355
Kuujjuaq	1 025 Inuit	250	1 275	1 006	987	(18,9)	1 031	4,5	930
Tasiujaq	131 Inuit	3	134	107	105	0,9	110	4,8	107
Aupaluk	105 Inuit	1	106	39	96	146,1	93	(3,1)	95
Kangirsuk	261 Inuit	11	272	279	283	1,4	293	3,5	294
Quaqtaq	170 Inuit	4	174	138	165	19,6	174	5,5	184
Kangiqsujuaq	339 Inuit	12	351	274	284	3,6	279	(1,8)	276
Salluit	571 Inuit	15	586	496	590	19,0	604	2,4	573
Ivujivik	200 Inuit[3]	8	208	180	179	(0,5)	179	0,0	153
Akulivik	301 Inuit	4	305	286	304	6,3	318	4,6	317
Povungnituk	765 Inuit[3]	46	811	661	642	(2,9)	640	(0,3)	629
Inukjuak	649 Inuit	44	693	756	787	4,1	820	4,2	707
Kuujjuarapik	603 Inuit[4]	95[4]	698	687	789	14,8	804	1,9	689
Poste-de-la-Baleine (Whapmagoostoo)	397 Cris	63	460	403	420	4,2	405	(3,6)	416
Chisasibi	1 895 Cris	150	2 095[5]	1 959	2 035	3,9	1 990	(2,2)	2 121
	+ 50 Inuit			70	71	1,4	n.d	n.d	n.d
Wemindji	674 Cris	10	684	847	870	2,7	909	4,5	728
Eastmain	329 Cris	6	335	367	381	3,8	373	(2,1)	338
Fort-Rupert (Waskaganish)	946 Cris	25	971	1 331	1 598	20,0	1 608	0,6	1 090
Némiscau	194 Cris	—	194	130	177	36,2	405	128,0	347
Waswanipi	826 Cris	3	829	908	985	8,5	1 022	3,8	925
Mistassini	2 000 Cris	30	2 030	2 232	2 298	3,0	2 256	(1,8)	1 963
Kawawachikamach	428 Naskapis	—	428	415	428	3,1	421	(1,6)	421

				1982	*1983*	Δ**	*1984*	Δ**
Cree residents	7 261	51,7 %	Cree beneficiaries	8 179	8 764	7,2 %	8 968	2,3
Inuit residents	5 559	39,6 %	Inuit beneficiaries	5 348	5 700	6,6 %	5 746	0,8
Naskapi residents	428	3,1 %	Naskapi beneficiaries	415	428	3,0 %	421	(1,6)
Non-Native residents	790	5,6 %						
	14 838*	100,0 %	TOTAL	13 942	14 892	6,8 %	15 135	1,6

[1] Radisson excluded.

[2] The Killiniq community apparently resides mainly in Kangiqsualujjuaq.

[3] Estimates.

[4] The Cree village of Poste-de-la-Baleine adjoins the Inuit village of Kuujjuarapik: Non-Native residents of Kuujjuarapik - Poste-de-la-Baleine were distributed among the two communities on the basis of the Native population.

[5] About 50 Inuit live in Chisasibi; land was set aside for them under the Agreement. The figures include the Cree of Mistassini (Region 02) and of Waswanipi (Region 08), approximately 2 860 individuals.

Source: Kativik Regional Government (Inuit, 1983);
Beaulieu D., Les Cris et les Naskapis du Québec, MICT, 1984 (Cris and Naskapis, 1982);
Registre des autochtones, MAS (Number of beneficiaries).

* Amerindiens research in Québec, Québec Northern communities profile, 1985 (number of beneficiaries in 1984). Information concerning affiliated and resident beneficiaries of 1984 will be more accurately recorded with the 1986 federal census.

** Percentage of increase from the previous year.

2.1.3 Demographic features

The age pattern of Northern Québec's Native population is very different from that of Québec as a whole. It includes a very large proportion of young people; more than 50% are under 20. A traditionally high birth rate combined with a lower infant mortality rate due to improved health conditions in the past twenty years, accounts for this situation. Life expectancy also increased over that same period; among the Ungava Bay Inuit, it rose from 35 in 1941 to 61 in 1981. It is still lower, however, than the 75 years applicable to Québec as a whole. Although the annual birth and mortality rates remain higher than elsewhere in Québec, the reduction in the mortality rate observed in recent years has led to a change in the age pattern (graph 1). A significant increase in the population joining the labour market coupled with a decrease in the population of school age is already noticeable.

The percentage of older people remains less than in Québec as a whole, while the middle-aged population (25-55), which must support economic activities, is still relatively low. Between 1971 and 1982, the proportion of young people under 15 years of age decreased from 46.6% to 42.2% among the Inuit and from 45.3% to 38.5% among the Cree, while the percentage for the whole of Québec was 21.7% in 1981[1].

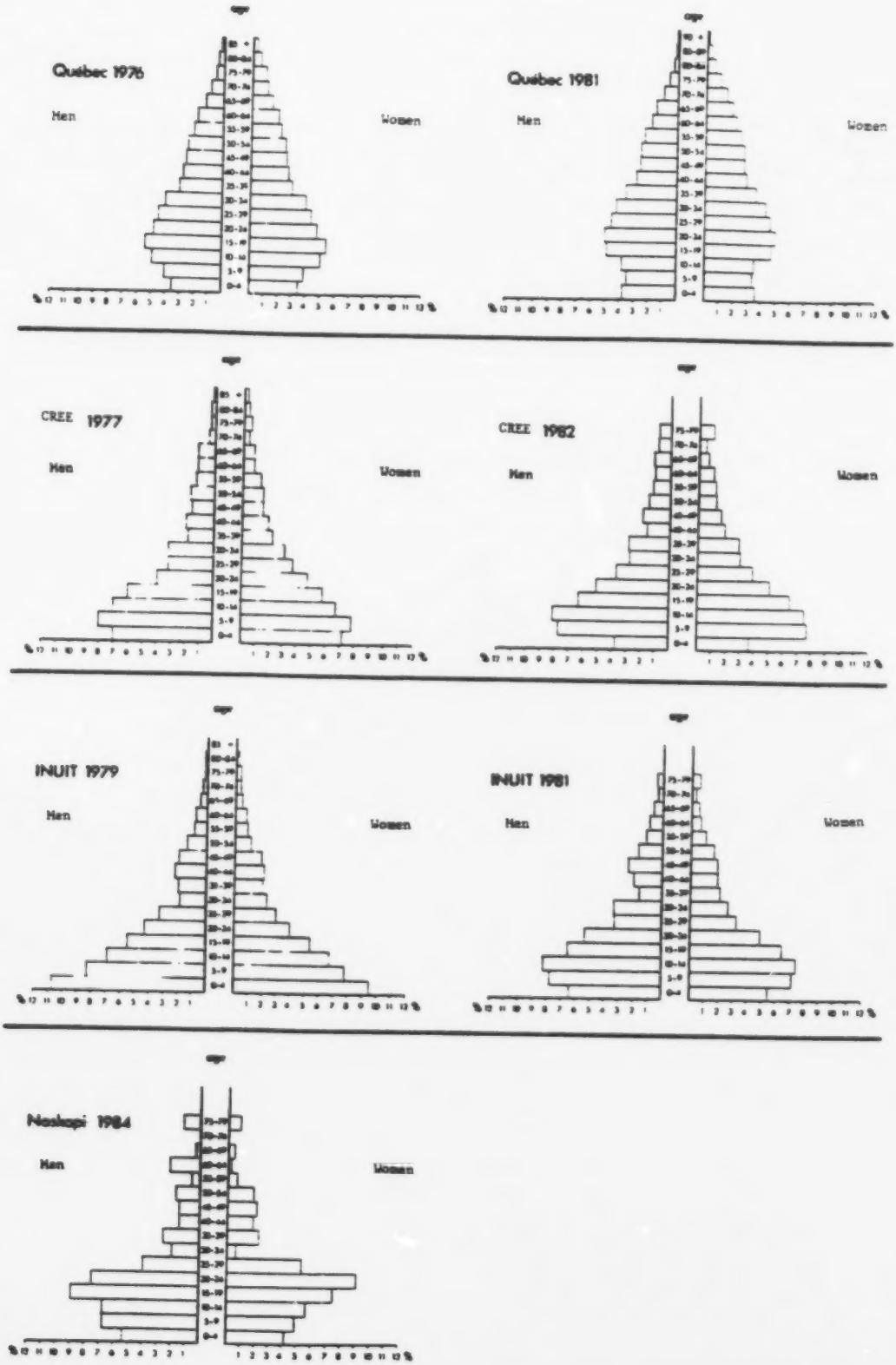
[1] Le Nord du Québec, profil régional, OPDQ/UQAC, 1984, 2nd edition.

The number of families or households among the Inuit reached 1 050 in 1981; it was 1 277 among the Cree and 119 among the Naskapi. The average number of persons per household varied from 5 to 6 among the three groups. However, the notion of family and household must be qualified, particularly among the Inuit where adoption is common.

Languages spoken are primarily Inuktituut for the Inuit and Cree and Naskapi for the other two groups, while English is generally used as a second language. The importance of English as a second language is amplified by the predominence of anglophone media. French has made some progress in recent years among certain groups[1].

[1] Kativik School Board, Francnord 1974-1984 ou Comment partir de rien, avec peu, pour faire beaucoup et avancer aujourd'hui et pour les élèves inuit étudiant en français, november 1984.

Graph 1: Age pyramids



2.2 The labour market

The Native peoples again filled positions in almost every sector of economic life while pursuing their traditional activities of hunting, fishing and trapping.

2.2.1 Employment in Native communities

2.2.1.1 Distinctive features

--A young population and rising available manpower facing a limited labour market

The 15 to 65 age group represents about 54% of the total Native population, or 6 847 individuals; for Québec as a whole this group corresponds to 70% of the population. It accounts for 49% of the total Inuit population, 57% of the Cree, and 65% of the Naskapi community of Kawawachikamach (Table 2). Available active manpower[1] apparently accounts

[1] Segment of the population in the 15-65 age group, excluding persons unfit for work and women in charge of households. Beaulieu D., Les coopératives Inuit: Aperçu de leur milieu. Ministère des Institutions financières et Coopératives, Direction des associations coopératives, January 1982.

for about 75% of this 15-65 age group; 73% among the Inuit, 75% among the Cree and 81% among the Naskapi. Excluded from those figures, however, are Inuit women with children, and Cree women benefiting from the Income Security Program (ISP)[1]. Only 25% of the women aged 15 to 65 are included in the active population (363 women)[2]. The labour market is very limited for women and younger people. As a result of this type of population, a significant increase in the 15-65 age group and the available active manpower is expected within the next few years, hence the growing need to create new jobs in the region, particularly for women and young people.

The seasonal nature of employment

Seasonal employment is a main feature of Northern

[1] See section 5.1.2 for more details on this program.

[2] If women benefiting from the ISP were included, the active women group would reach almost 50% of the total female population (CRG, op. cit., p. 99).

Québec's labour market. The available active manpower reaches its peak during the summer. The traditional activities of hunting, fishing and trapping still have their importance today, but they are mostly practised during the other seasons. Students also join the active population for the summer period. In the summer of 1981, 534 Cree students were added to the available winter manpower.

TABLE 2
NATIVE MANPOWER
(Inuit, 1982; Cree, 1983; Naskapi, 1984)

Municipalities	Total native population	15 to 65 years old		Active manpower		Wage earners		Hunters-trappers		Unemployed	Apparent unemployment rate
				Nb	%	Nb	%	Nb	%	Nb	%
Kangiqsualujjuaq	325	152	46.8	116	76.6	52	44.8	—		64	55.2
Kuujjuaq	833	412	50.1	334	81.0	172	51.5	—		162	48.5
Tasiujaq	95	52	54.7	45	86.3	32	71.1	—		13	28.9
Aupaluk	101	45	44.6	36	30.0	25	69.4	—		11	30.6
Kangirsuk	223	97	43.5	72	74.1	43	59.7	—		29	40.3
Quaqtaq	159	75	47.2	56	74.7	36	64.3	—		20	35.7
Kangiqsujuaq	304	152	50.0	111	72.7	44	39.6	—		67	60.4
Salluit	520	213	41.0	156	73.2	86	55.1	—		70	44.9
Inukjuak	200*	86*	43.0	65	76.2	29*	44.6	—		36	55.4
Akulivik	278	141	50.7	83	58.6	67	80.7	—		16	19.3
Povungnituk	765	372	48.6	244	65.5	140	57.4	—		104	42.6
Ivujivik	665	343	51.6	248	72.4	120	48.4	—		128	51.6
Kuujjuarapik	588	328	55.8	227	69.2	142	62.6	—		85	37.5
TOTAL: INUIT[1]	**5 056**	**2 468**	**48,8**	**1 793**	**72,5**	**988**	**55,1**	**—**		**805**	**44,9**
Poste-de-la-Baleine	395	239	60.5	177	74.1	85	48.0	54	30.5	38	21.5
Chisasibi	1 895	1 093	57.7	805	73.6	281	34.9	169	21.0	355	44.1
Wemindji	672	368	54.8	276	75.0	126	45.6	150	54.4	0	0
Eastmain	329	196	59.6	151	77.0	56	37.1	74	49.0	21	13.9
Waskaghegan ish	946	519	54.5	396	76.7	102	25.6	159	40.0	137	34.4
Némiscau	194	127	65.5	96	75.6	16	16.7	80	83.3	0	0
Mistassini	2 004	1 059	52.8	784	74.0	259	33.0	442	56.4	83	10.6
Waswanipi	829	506	61.0	375	74.1	82	21.8	185	49.3	108	28.8
TOTAL: Crees[2]	**7 264**	**4 107**	**56.5**	**3 062**	**74,67**	**1 007**	**32,9**	**1 324**	**43,2**	**731**	**23,9**
Kawawachikamach NASKAPIS[3]	428	272	64.7	221	81.2	65	29.4			156	70.6
TOTAL: Native peoples	**12 748**	**6 847**		**5 076**	**74,1**	**2 060**	**40,6**	**1 324**	**26,4**	**1 692**	**33,3**

* Estimates

[1] March 1982, MMSR, from Beaulieu D.,
Les coopératives inuit, leur milieu socio-économique, March 1983

[2] January 1982, Cree Regional Government

[3] January 1984

[4] Total active manpower less number of wage earners (full-time or casual), divided by active manpower (Beaulieu, 1982). The Cree hunter-trappers are recorded, which helps reduce the apparent unemployment rate.

The unemployment rate among the Cree is generally higher in summer than in winter, although wide variations may be observed from one village to the next. In Wemindji and Némiscau there is full employment all year, because of the greater number of hunters and trappers.

The number of salaried positions increased considerably over the last decade, but full-time salaried employment does not seem to appeal to many Natives. This type of work often interferes with the seasonal hunting activities.

--Predominance of public and parapublic sectors in the labour market

Native communities find a major source of salaried employment in the public and parapublic services. Regional and local agencies provide both the Crees and the Inuit with the majority of their salaried jobs in the public sector: 50% among the Inuit and 55% among the Cree, excluding the Cree hunters and trappers benefiting from the Income Security Program. The number of jobs provided by provincial and federal government bodies is higher among the Inuit (13%) than among the Crees (2.1%).

Lack of skilled Native manpower

An imbalance seems to exist between the number of jobs available in the regional and local agencies and adequately trained human resources. According to the KRG, there is acute dependency upon skilled manpower from the "South" because of a flagrant lack of workers with sufficient qualification, knowledge and experience to take on various jobs[1]. The same applies to the Naskapis and the Crees, although a greater number of Cree have completed university studies and fill professional positions.

According to the CRA's statistics, for example, about 60% of the jobs provided by the Cree health services are held by Native people; the majority of senior, intermediate and professional positions, however, are filled by non-Natives[2]. The stated objective is to gradually reduce this dependency upon the skilled manpower from the "South". In the meantime, Native peoples will have to acquire the necessary skills if they are to take over from the non-Natives.

2.2.1.2 Job distribution and apparent unemployment rate

The data compiled by the Kativik regional government

---

1 KRG, op. cit., p. 35
2 CRG, op cit., p 43

on the Inuit communities help present an overall picture of Native and non-Native employment (table 3). The information makes it possible to evaluate the percentage of non-Native employees generally recruited from outside the region. Similar data were not available for the Cree communities. On the other hand, the recording of manpower by type of employer and by community, prepared by Denis Beaulieu[1], makes it possible to compare the employment situation and distribution among the Crees, the Inuit and the Naskapis (table 4).

Local and regional agencies provide the strongest employment opportunities for the Inuit. Of over 500 available jobs, 68%, or 343 are held by Inuit. A fair number of jobs are generated by the municipalities and the schools, even though the dependency upon "imported" teaching staff is relatively important. Provincial and federal public sectors also employ a high percentage of manpower from the "South": 44% and 62% respectively in 1980.

[1] Beaulieu, D., Les Inuit du Nouveau-Québec, leur milieu socio-économique, Ministère des Institutions financières et Coopératives, Direction des associations coopératives, March 1983

Beaulieu, D., Les Cris et les Naskapis du Québec, leur milieu socio-économique, MICT, Direction générale de la recherche et de la planification, 3rd Quarter 1984

Employment distribution in communities as a whole according to type of employer (Table 4) helps clarify most of the differences observed in computing the "apparent" unemployment rate (Table 2). This rate appears much higher among the Inuit (44.9%) than among the Cree (23.9%).

TABLE 3

EMPLOYMENT PATTERN IN THE INUIT VILLAGES, 1980

(salaried jobs only)

Type of employer[1]	Inuit	Others		Total	Area
		Cree	non-Natives		
Local and regional agencies	343 68 %	25 5 %	134 27 %	502	37 %
Provincial agencies[2]	168 50 %	21 6 %	149 44 %	338	25 %
Federal agencies	24 35 %	2 3 %	42 62 %	68	5 %
Sub-total: public and parapublic sectors	**535 59 %**	**48 5 %**	**325 36 %**	**908**	**67 %**
Other services[3]	252 85 %		44 15 %	296	21 %
Products	24[4] 45 %		19 55 %	53	4 %
Transport and commercial	67 61 %		43 39 %	110	8 %
TOTAL EMPLOYMENT	**878 65 %**	**48 3 %**	**431 32 %**	**1 357**	**100 %**

Source: NRG, op. cit.

1 Data concerning some employers such as Hydro-Québec, SANAK and the construction sector as a whole are not included in this table

2 Unlike the data compiled in the following table, employment related to health and social services is listed under MAS

3 Includes employees of cooperatives

4 Kigiak Company (construction) is a small enterprise manufacturing canoes

5 They are Crees from Poste-de-la-Baleine. The Table includes all salaried jobs in the locality (Cree municipality and Inuit municipality)

TABLE 4
EMPLOYMENT BY MUNICIPALITY AND TYPE OF EMPLOYER

Municipalities	Governments: Québec	Governments: Canada	Local and regional agencies	Native cooperatives and enterprises	Non-Native enterprises	Hunters sculptors and trappers	Total jobs
Kangiqsualujjuaq	—	1	29	13	—	9	52 5,2 %
Kuujjuaq	15	5	102	39	2	4	172 17,3 %
Tasiujak	3	—	20	7	—	2	32 3,2 %
Aupaluk	1	1	18	3	—	2	25 2,5 %
Kangirsuk	3	1	29	8	2	—	43 4,38 %
Quaqtaq	2	3	25	5	1	—	36 3,6 %
Kangiqsujuaq	3	—	25	6	6	4	44 4,4 %
Salluit	5	1	41	29	9	1	86 8,6 %
Ivujivik	13	1	6	7	2	—	29 2,9 %
Akulivik	1	1	32	8	2	23	67 6,7 %
Povungnituk	29	27	30	44	12	26	142 14,3 %
Inukjuak	6	4	58	28	9	20	125 12,5 %
Kuujjuarapik	21	8	64	18	5	26	142 14,3 %
TOTAL: INUIT[1]	102 (10,3 %)	27 (2,7 %)	479 (48,1 %)	215 (21,6 %)	53 (5,38 %)	117 (11,8 %)	955[5] (100 %)

Municipalities	Governments: Québec	Governments: Canada	Local and regional agencies	Native cooperatives and enterprises	Non-Native enterprises	Hunters sculptors and trappers	Total jobs
Poste-de-la-Baleine	19	—	57 (41,0 %)	1	8	54 (30,5 %)	139 6,9 %
Chisasibi	4	—	176 (39,2 %)	45 (10 %)	56 (12,4 %)	169 (21 %)	450 19,3 %
Wemindji	4	1	103 (36,2 %)	5	13	150 (54,4 %)	285 12,2 %
Eastmain	8	2	35 (27,0 %)	4	7	74 (49,0 %)	130 13,1 %
Waskaghegan ish	1	3	45 (17,2 %)	38 (14,6 %)	15 (57 %)	159 (40,0 %)	261 11,2 %
Némiscau	1	—	14 (14,3 %)	—	1	80 (83,3 %)	98 4,2 %
Mistassini	5	—	88 (12,5 %)	150 (21,4 %)	16	442 (56,4 %)	701 30,1 %
Waswanipi	1	—	35 (13,1 %)	46 (17,2 %)	—	185 (49,3 %)	267 11,5 %
TOTAL: Crees[2]	43	6	553 (23,7 %)	289 (12,4 %)	116 (5 %)	1 324 (43,2 %)	2 331[6] 100 %
Kawawachikamach (NASKAPIS) 3	0	0	48 (73,9 %)	14 (21,5 %)	3 (4,6 %)	0	65[7] 100 %
TOTAL: Native peoples[4]	145 (4,38)	33 (1,0 %)	1 080 (3,8 %)	518 (15,3 %)	172 (5,1 %)	1 441 (42,5 %)	3 391

[1] March 1982, MMSR; from Beaulieu, D., Les coopératives inuit, leur milieu socio-économique, March 1983

[2] January 1982, Cree Regional Government, from Beaulieu, D., Les Cris et les Naskapis, 3rd quarter 1984

[3] January 1984

[4] All available data do not refer to the same year; the figures referring to the three greater communities are shown as an indication

[5] The difference between the number of wage earners and total jobs comes from the addition of a number of part-time jobs

[6] Number of wage earners + ISP

[7] Hunters are excluded

The Cree communities include 1 324 beneficiaries[1] under the Hunters Income Security Program (ISP) considered as having a full-time job; this represents 43.2% of the active Cree manpower. The Inuit benefit from no equivalent support program[2]. The 117 Inuit hunters and sculptors mentioned in Table 4 are included in the number of salaried workers; they apparently represent only 6% of the active Inuit population compared to 43.2% for the Cree. In fact, a greater number of Inuit seem to practise these activities, but they are not considered salaried workers. For many Inuit, however, the direct and indirect income derived from hunting and sculpting is of great importance. Most of these "jobs", and those consisting of handicraft or domestic activities, are excluded from the manpower statistics. If they were applied to unemployment its rate would undoubtedly be lowered considerably. The unemployment rate in the Cree communities is much closer to reality than that established for the Inuit, because unemployment among the Cree takes into account a number of hunting and sculpting activities by means of the ISP.

---

[1] Or "heads of beneficiaries units" referred to by the Office of Cree hunters and trappers income security.

[2] In the Inuit program, most of the grants are divided among the villages, while the Cree program is different in that hunters and trappers are paid on the basis of the number of days devoted to hunting, fishing and trapping. See section 5.1.2 for more information on this program.

Nevertheless, the unemployment rate of 25% for the region is a problem of importance.

Native enterprises run by the Crees are of a private nature, while local cooperatives are still predominant among the Inuit. They account for more than half (120) of the 215 jobs supplied by Native enterprises.

Within the smaller Naskapi group unemployment rose to 70% in the summer of 1982, and apparently exceeded 90% during the winter. Of the 65 jobs recorded, 45 are seasonal. There are hardly any jobs available in the new Naskapi village, except those related to construction activities, which have helped provide work for quite a few Naskapi during the past two or three years. In its annual report for 1983, the Société de relogement des Naskapis indicated that of the 66 persons employed by the Société that year, 37, or nearly 60%[1], were Naskapi. The average period of employment for the Naskapi in 1983 was around 20 weeks.

More than 30% of the jobs held by the Inuit in 1982 were concentrated in the villages of Kuujjuaq and Kuujjuarapik. These two communities also have the most manpower imported from the outside. In other Inuit communities, non-Native manpower consists mainly of nurses and teachers. Povungnituk, Inukjuak and Salluit, with fairly large populations, share 35% of the jobs held by the Inuit.

---

[1] Société de relogement des Naskapis, Annual report, 1983

In the smaller villages, most of the salaried jobs are provided by regional and local administrative agencies and by cooperatives. The economic profile of these populations is centered on subsistance basically through hunting and fishing activities.

Most of the jobs held by the Crees are recorded in the villages of Mistassini and Chisasibi; they account for 50% of employment in the Cree communities. Table 4 reflects a greater number of diversified activities in the communities of Chisasibi, Waskagheganish, Mistassini and Waswanipi. Most of the jobs related to Native private enterprises are also found in these villages. In the smaller village of Némiscau work consists mainly of hunting, fishing and trapping. On the other hand, the largest number of Cree employed by the Québec government agencies, 44%, is recorded at Poste-de-la-Baleine.

2.2.2 Employment in Radisson and at the James Bay hydroelectric works

Government Order number 84-271 respecting the permanent nature of Radisson should result in some twenty new jobs for that community. These various jobs would be divided between the departments and agencies (there will be 12 in all as of September 1985) providing services for the region[1](for more details see section 4.5).

---

[1] List of department officials in Radisson, dated September 9, 1985; SAGMAI, Press release

The number of workers employed at the James Bay works is declining with the gradual completion of hydroelectric installations. In the peak period of August 1983, there were 2 260 workers involved: 1 797 on construction and 463 on project management. The forecast for 1984 called for a maximum of 956 workers: 706 on construction and 250 on management[1].

2.3 Native income

The method used to assess Native income and expenses provides but a rough estimate. As regards the Inuit, calculations are based on average salaries, information gathered from some agencies' financial statements, the average number of beneficiaries and the average benefits paid. Assessment of Cree income was based on data provided by the Cree Regional Authority and on the average number of beneficiaries and of benefits paid[2].

Both Cree and Inuit income have been classified in two categories: "salaries and remuneration", and "transfer payments". The first includes income derived from full-time or occasional employment, from the production of sculptures

---

[1] La Presse, Thursday, March 8, 1984

[2] Beaulieu, D., Les Inuit du Nouveau-Québec, leur milieu socio-économique, March 1983 p. 36

Id., Les Cris et les Naskapis du Québec, leur milieu socio-économique, 3rd Quarter 1984, p. 36

and handicraft, from hunting and fishing and from the operation of small businesses (Table 4). "Transfer payments" include all those available to Quebecers as a whole, and the benefits paid under the hunters assistance program provided for in the Agreements (Tables 8, 9 and 10; section 5.1.2).

TABLE 5
NATIVE PEOPLES' INCOME, 1981

SALARIES AND REMUNERATION	INUIT		CREES		NASKAPIS	
	$	%	$	%	$	%
Provincial and federal governments	3 288 000	12.6	932 846	3,64		
Regional and local agencies	9 765 400	37,2	8 510 629	33,25	266 703	21,6
Native enterprises	6 452 600	24,6	2 931 331	11,38	0	0,0
Non-Natives	760 000	2,9	932 501	3,64	0	0,0
Sub-total	**20 266 000**	**77,3**	**13 289 307**	**51,92**	**266 703**	**21,0**
TRANSFER PAYMENTS						
Family allowances	1 529 700	5,8	1 998 600	7,81	143 200	11,2
Unemployment insurance	732 600	2,8	1 412 176	5,52	334 620	26,3
Social aid	2 194 591	8,4	1 078 579	4,21	370 000	29,1
Old age pension	750 600	2,8	1 805 000	7,05	60 000	4,7
Hunters program	776 290	2,9	6 013 076	23,49	98 000	7,7
Sub-total	**5 983 781**	**22,7**	**12 307 431**	**48,08**	**1 005 820**	**79,0**
TOTAL GROSS INCOME	**26 249 781**	**100 %**	**25 596 738**[2]	**100 %**	**1 272 523**	**100 %**
TOTAL AVAILABLE INCOME	**22 173 681**	—	**25 596 738**[3]	—	**1 272 523**[3]	—
AVAILABLE INCOME	Number	$	Number	$	Number	$
PER CAPITA	5 515	4 021	7 264	3 523	428	2 973
PER HOUSEHOLD		21 118	1 277	20 044	119	10 693

Source: Beaulieu, D., 1983 and 1984

[1] Of the total gross income, $3 961 000, or 15%, comes from the cooperatives.

[2] Income earned on the "reserves" is not taxable.

[3] Excluding income eamed by Crees living and working outside Cree villages.

Salaries and remuneration in the Kativik region rose to $20 266 000 in 1981, while transfer payments reached close to $6 000 000, giving a total gross income of $26 250 000 (Table 5). The Cree income was close to $25 600 000, divided almost evenly between salaries and remuneration and transfer payments. The proportion of total income derived from transfer payments among the Cree (48%) is explained by the differences in the very framework of the hunters assistance program[1].

On the other hand, income derived from the Income Security Program (ISP) for the Cree has risen progressively since implementation of the Program began in 1976-1977. At that time, this source of income accounted for $4 600 000; this figure reached nearly $9 500 000 in 1982-1983, and rose to $10 800 000 in 1983-1984 (Table 8). The amounts paid under the ISP in 1982-1983 account for 77.7% of the total income listed under "units of beneficiaries". The distribution of income from the ISP has varied considerably among the 8 Cree villages since it was established, according to housing and other construction works carried out in the communities.

As for the Naskapi, 80% of their income comes from transfer payments, while regional and local agencies account for the balance. Average income per Naskapi household is lower than in Cree and Inuit communities (Table 5).

The Inuit derive 62% of their income from cooperatives and other Native enterprises, and from local and regional administrative agencies. The same sources provide 45% of the Cree income.

---

[1] See footnote 2 on page 32

In 1981, the average available income of an Inuit family was in the neighbourhood of $21 000, although it varied between $16 000 and $29 000 from one village to the other. The average available income of a Cree family was approximately $20 000[1]. Considering that the Cree population is larger by 30%, total gross income is roughly the same for the two groups.

Although gross income per family appears fairly high, the same does not apply to per capita income if compared with Québec as a whole. In 1981, the average Native per capita income in the northern area was between $3 000 and $4 000, compared to $8 087 for the average Quebecer. However, the substantial value of the food provided by hunting, fishing and trapping is not considered in the assessment of Native income. We may surmise that by adding the value of the food used the difference between the Native average per capita income and that of Quebecers as a whole would be reduced considerably.

2.4 Investments

Data on public or private investments by specific sectors are not available for Northern Québec. The information is compiled as part of that for the North-shore administrative region. The only distinctive data compiled for Northern Québec are those on public capital and repair expenditures, distributed by agencies. Most of these

[1] A 25% deduction has been applied to the Cree gross income for income tax, pension plan and health insurance. Cree income earned on the "reserve" is not taxable.

expenditures come from "public enterprises of the gouvernement du Québec", primarily from the JBEC and Hydro-Québec (Table 6). In 1982 and 1983, investments by these two government corporations alone represented 97.2% and 94.9% respectively of all public expenditures. Federal investments, on the other hand, were marginal.

Northern Québec is characterized by the high level of investments by provincial public enterprises as compared to overall expenditures of the public sector. In 1982, the area benefited from 37.1% of total public expenditures for Québec as a whole; in 1983 and for the estimates of 1984, this percentage was 31.9%. Nevertheless, investments by "provincial public enterprises" reached their peak in 1978, 1979 and 1980, and have kept on decreasing since. While capital and repair expenditures of Hydro-Québec and the JBEC reached $2.2 billion in 1979, they dropped by 46.0% to $1.2 billion in 1982. Investments for 1984 were estimated at $800 000 000, for a drop of 32.6% compared to 1982.

While an increase of 80% in Hydro-Québec's investments in Northern Québec was forecast for 1984, the JBEC, its subsidiary, expected to reduce its expenditures by nearly 50% as compared to 1983. Although the James Bay project for the development of La Grande, Phase I, is nearing completion, the JBEC intends to invest $552 000 000 between 1984 and the cessation of its activities, planned for 1986.

On the other hand, investments by the "public administration" in Northern Québec have not stopped rising. In 1982, they represented 1.4% of investments for Québec as a whole; this percentage was expected to reach 1.9% in 1984.

Data compiled by the BSQ reveal that most of the investments by provincial departments, including special funds, come from the Société d'habitation du Québec (SHQ). Its capital and repair expenditures reached $9 000 000 in 1982-1983 (87.5%), $15 000 000 in 1983-1984 (81.5%), $13 900 000 in 1984-1985; they are expected to rise to $16 200 000 in 1985-1986[1]. The SHQ is also responsible for the significant rise in investments by provincial departments and funds between 1977 and 1983. Expenditures by other departments in the area, except those of the ministère des Transports du Québec, often compare with expenditures made in other so-called border regions.

Investments in Northern Québec by public establishments, mostly school boards and hospitals, are slightly higher in absolute value than those in the border regions of Abitibi-Témiscamingue and the North Shore. Improvements in the quality of school and health services in the area has brought about a considerable increase in that category of expenditures. Hospital expenditures are expected to be greater than those forecast for other regions of Québec, except for Québec City and Montréal in 1984. Construction of the Hudson Bay hospital centre in Povungnituk, begun in the summer of 1984, undoubtedly accounts for the significant rise in investments for 1984[2].

---

[1] BSQ, Investissements privés et publics au Québec, special compilation, OPDQ, 1985

[2] Actual construction costs would apparently be in the order of $10 000 000, compared to the $8 000 000 forecast.

As a rule, Québec's public investments grew much more rapidly than those of the federal government. This is doubtless the result of numerous transfers of responsibilities between Québec and Canada following the signature of the JBNQA.

Total investments by the public sector in Northern Québec appear to be out of proportion with its population (18.7% of overall Québec public capital expenditures in 1982). However, investments by Hydro-Québec and the JBEC, which find no equivalent in any other region of Québec, seemingly bring about this inordinate growth of public expenditures in the area.

TABLEAU 6

PUBLIC CAPITAL AND REPAIR EXPENDITURES – NORTHERN QUÉBEC
(NOUVEAU-QUÉBEC) in thousands of dollars[1]

	1977[2]	1978[2]	1979[2]	1980[2]	1981[3]	1982[3]	1983[3]	1984[4]
I – Government expenditures								
– All provincial departments and Special funds[5]	766	1 927	6 586	6 946	9 708	10 382	18 472	17 679[6]
– Federal departments	4 694	8 703	1 439	2 740	8 165	7 545	10 681	12 691
– Municipal agencies	1 830	1 961	—	—	—	3 272	3 200	3 456
– Education, health and social service establishments (school boards and hospitals only)	1 040	2 436	10 327	13 444	14 017	13 567	19 655	24 573
TOTAL	**7 290**	**15 027**	**18 352**	**23 130**	**31 890**	**34 766**	**51 998**	**58 399**
Variation in %	—	**+106,1**	**+22,1 %**	**+26,0 %**	**+37,9 %**	**+9,0 %**	**+41,6 %**	**+12,3 %**
II–Expenditures by Québec Government corporations								
– Hydro-Québec	63 312	214 600	639 671	320 578	428 130	273 365	229 018	414 856
Variation in %	—	+239 %	+198 %	–49,9 %	+33,5 %	–36,1 %	–16,2 %	+81,1 %
– JBEC	203 056	1 395 447	1 581 421	1 405 478	1 197 161	924 489	735 589	392 653
Variation in %	—	+16 %	+13,3 %	–11,1 %	–14,8 %	–22,8 %	–20,4 %	–46,6 %
TOTAL	**1 266 368**	**1 610 047**	**2 221 092**	**1 726 056**	**1 625 291**	**1 197 854**	**964 616**	**807 509**
Variation in %	—	**+27,1 %**	**+38 %**	**–22,3 %**	**–5,8 %**	**–26,3 %**	**–19,5 %**	**–16,3 %**
Expenditures by federal Crown corporations	—	—	—	—	—	488	244	—
TOTAL	**1 266 368**	**1 610 047**	**2 221 092**	**1 726 056**	**1 625 291**	**1 198 342**	**984 860**	**807 509**
Variation en %		**+27,1 %**	**+38,0 %**	**–22,3 %**	**–5,8 %**	**–26,3 %**	**–19,5 %**	**–16,3 %**
TOTAL PUBLIC EXPENDITURES (I and II)	**1 273 658**	**1 625 074**	**2 239 444**	**1 749 186**	**1 657 181**	**1 233 108**	**1 016 858**	**865 908**
Variation en %		**+27,6 %**	**+37,8 %**	**–21,9 %**	**–5,6 %**	**–74,4 %**	**–17,5 %**	**–14,8 %**

[1] Excludes Indian reserves of Mistassini (region 02) and Waswanipi (region 08)

[2] Actual expenditures

[3] Actual provisional expenditures

[4] Estimates revised every six months (mid-year)

[5] Special funds: the SHQ, the CSST, the Commission des normes du travail, the CCQ, the Office de la langue française, the OPDQ, the Office de radio-télédiffusion du Québec, the RAAQ, the RRQ, etc.

[6] No expenditure is included for the MTQ in the area, although a federal-provincial agreement provides that, over a period of 6 to 7 years, Québec will spend 50% of the $70 000 000 provided for improvement of the airport runways network. The MTQ's 1984-1985 budget already includes estimates for these works.

Source: BSQ, Investissements privés et publics au Québec, special compilation, OPDQ, 1985

3. DISTRIBUTION OF ECONOMIC ACTIVITIES AND PROSPECTIVE DEVELOPMENT[1]

Two distinctive types of economic activities are peculiar to Northern Québec. On the one hand, traditional activities resting mainly on the exploitation of renewable resources are a significant contribution to local economies. On the other hand, an "industrial" type of economy is based on the exploitation of natural resources (mining, forestry, hydroelectricity). These require considerable capital investments with often very little economic significance for the Native communities.

In the local communities as a whole, the economy is characterized by a primary sector based mainly on hunting, fishing and trapping; a secondary sector which is practically non-existent except for a few subsisting local enterprises such as canoe making, the smoking of arctic char, handicraft, sculpture, and construction activities; a tertiary sector which provides most of the economic activities: public and parapublic services (administration, municipal services, schools, health, etc.); allied services (consumption, restaurants, tourism), transportation and communication.

[1] This section reproduces essentially the elements of consideration related to economic activities, contained in the discussion paper entitled "Éléments de problématique des régions nordiques", Cartier, Y., Tremblay, G., February 1984

3.1 The primary sector
3.1.1 Traditional activities: a matter of necessity

For the Native peoples of Québec, fishing, hunting and trapping are more than a way of life. These activities supply an important direct source of income through the sale of furs, and an indirect source through the food value of game and fish. Grants paid to Cree, Inuit and Naskapi hunters, trappers and fishermen under special government programs[1] negociated as part of the Agreements, while providing for some degree of income security, reflect the necessity of these traditional activities. They are the major occupation of a large segment of the population.

Nearly 40% of the Crees in the area draw most of their income from these activities (Table 9). In spite of the rising costs related to the so-called subsistance activities (purchase of equipment, cost of fuel etc.), the income security programs had, and still have, an economic impact as they helped reassert the value of hunting, fishing and trapping as a source of food supply and employment.

However, exploitation of wildlife resources must be done carefully, as some species in northern areas are fragile and slow to replenish. Indeed, potential development

---

[1] Income Security Program

of traditional activities is not without limits. The maximum amount of person/days devoted to subsistence activities, established for the Cree under the Income Security Program, was reached in 1982-1983. The number of jobs they bring about is expected to decline in the coming years, even if exploitation is kept at the same level.

There is very little development in the field of commercial fishing, apparently because of its limited or unrecognized potential. Although a few experiments were conducted by the Inuit (smoking arctic char, Killiniq fisheries), commercial fishing remains essentially a local business, except for salmon fishing in the south of Ungava Bay where 5 commercial fishing licences were issued in 1984. These fishing operations were concentrated on two rivers, the Koksoak and Rivière-à-la-Baleine; they represented shipments of 7060 kg. for a revenue of approximately $70 000[1]. The product is mainly sold on the Montréal market.

The exceptional growth of the caribou population has led to a study financed jointly by the MLCP and the OPDQ, bringing to the fore the positive advantages to be derived from commercialization of caribou. The development of such a project requires an expert technical study which should be under way shortly.

[1] MLCP, Direction générale du Nouveau-Québec, Personal communication, April 1985

3.1.2 The forest: small-scale exploitation

The northern limit of the commercial forest is in the neighbourhood of the 52nd parallel. Bordering manufacturing establishments are therefore not likely to extend their operations further north, since production costs will be too high.

In the past few years, the Crees have shown interest in the potential benefits offered by the forest at the southern limits of the area. In October 1982, the Waswanipi Band Council approved a contract for the preparation of a forest management program on the land set aside for them under the Agreement. That same year, the Waswanipi Crees obtained a felling contract for 10 000 cunits to supply a sawmill in Comtois, Abitibi; this was the birth of the Waswanipi Mishtuk Corporation[1].

Later, in 1984, a forest clearing contract valued at $440 000 was awarded to the Mistassini Development Corporation, in Mistassini, by the JBEC through the James Bay Native Development Corporation (JBNDC). The clearing program covered 813 acres of forest near the Opinaca reservoir, and provided jobs for 25 forest workers from Mistassini[2].

---

[1] Rencontre, Waswanipi is developing its forestry resources, vol. 4, No. 3, 1st Quarter 1983, p. 18

[2] SODAB-ACTION, vol. 1, No. 2, March 1984

Other clearing projects to make way for future hydroelectric reservoirs offer some economic potential, particularly for the southern Cree communities of Mistassini, Waswanipi and Fort-Rupert. For the other James Bay coastal villages there is no commercial potential other than local consumption of fire wood.

3.1.3 Hydroelectricity: a vast potential

In 1984, the only important works related to exploitation of the hydroelectric ressources of the territory were centred around LG-4. The station's first generators went into service in May. As the project is expected to be completed in 1986, the activities around La Grande complex are slowing down and so is employment. Environmental works and surveying are scheduled for 1984-1986, as is the building of homes in LG-2 and LG-3, for Hydro-Québec employees responsible for the operation of power stations[1].

There has been a significant slow-down in hydroelectric development, mainly following a decline in the demand for electricity in Québec. As a result, construction starts at Grande-Baleine and Nottaway-Broadback-Rupert (NBR) have been delayed for several years.

---

1 "La SEBJ dépensera 395 M$ à la Baie-James en 84", LA PRESSE, Montréal, March 8, 1984

With the end of construction works at La Grande scheduled for 1986, hydroelectric projects will play a reduced role in the development of Northern Québec in the coming years, unless there is a sudden change in the near future. Hydro-Québec announced in the fall of 1985 that it intended to increase the LG-2 output by 1998 megawatts for 1992, and to build a 6th line for 1990. These projects will bring new investments and will provide an additional impetus to regional development. Construction of the new LG-2 power station will be done by the JBEC[1] at an estimated cost of $1 700 000 000. Other projects aimed at greater energy autonomy for the communities are expected to be developed.

3.1.4 Mining: a need for exploration

The mining sector is currently facing difficult times. Its economic potential is reportedly unrecognized. Mining exploration has been sporadic for many decades, although some areas, such as the Labrador and Ungava Trough and the southern part of the James Bay territory, offer good prospects. Some iron, non-ferrous metal, asbestos and gold deposits have already been exploited.

Considering the current overall economic situation,

[1] Hydro-Presse, mid-November 1985, No. 21, p. 3

the mining industry in the North does not benefit from favourable conditions. Distances, the climate, almost non-existent infrastructures, etc. contribute to excessively high costs of operation. In this context, mining deposits in the area must be of a higher grade in order to compete with deposits exploited in more favourable areas, or yield important ore reserves and be close to major transportation networks.

Table 7 shows a dramatic decline in the value of mining production in Northern Québec since 1979.

TABLE 7
MINING PRODUCTION VALUE
IN NORTHERN QUÉBEC COMPARED
TO QUÉBEC AS A WHOLE

	Value (in millions of dollars)	% of Québec as a whole
1979	230,3	10,7
1980	167,5	6,7
1981	112,9	4,7
1982	12,9	0,6
1983	32,8	1,6
1984(P)	16,5	0,8

Source: L'industrie minérale du Québec, MER, 1982, 1983 and 1984

A single mine was exploited in the area in 1982: Asbestos Hill, which had to suspend its operations in 1984[1].

[1] Information on the mining sector is drawn from the 1983 and 1984 annual reports prepared by the resident geologist of the North-Shore and Nouveau-Québec mining district.

Almost all private investment in the mining sector is devoted to off-site exploration. The anticipated reduction in the number of mining exploration programs began in 1982, continued in 1983 and stabilized in 1984. With only 80 claims marked out and 745 metres of drilling done in the North Shore and Nouveau-Québec regions, this represents the lowest level of exploration activities in 30 years. In the Labrador Trough area, only three companies conducted exploration works: they marked out 52 mining claims compared to 567 in 1982. Uranium was the only mineral looked for in the Labrador Trough. The Iron Ore Company (IOC) continued assessing the potential of its strategic metals and rare land deposits at Lac Brisson. The MER granted $240 000 for drilling operations in the area of the Labrador Trough, through its mining exploration assistance program. There was limited activity around the Ungava Trough in 1983, although some exploration was conducted. In 1984, there was no exploration project planned for this area: nickel and copper should remain the principal resources looked for.

3.2 The secondary sector

The secondary sector is so far non-existent in Northern Québec, except for activities related to

construction. Small businesses such as canoe manufacturing in Kuujjuarapik, snowshoe manufacturing in Mistassini and smoking char in Povungnituk have little impact on the regional economy. Aside from these, Native peoples' participation in the manufacturing sector consists mainly in varied forms of arts and crafts (sculpture, engraving, sewing). These are mostly individual or family activities centred around local Inuit cooperatives.

Development of enterprises in the Amerindian milieu is dependent upon specific conditions including the traditional income tax exemptions benefiting the reserves. Even today, Native promoters must select incorporation regimes (such as limited or general partnerships) which allow them to retain their fiscal advantages and to provide services directly within the reserve boundaries.

3.2.1 Arts and crafts: a need for revival

Production of arts and crafts is fairly important for the Native peoples, although sales yield marginal revenue compared to the income arising from hunting, fishing and trapping, and from salaries paid by the government and other employers.

Among the Inuit particularly, arts and crafts production is centred around local cooperatives. In 1981, the craft industry provided an income of $2 000 000 to the local population through purchases made by the cooperatives. In the Cree communities, 35 regular craftsmen account for 50% of all sales, while the other 50% is shared by about 255 craftsmen. Approximately one third of the sales are reportedly handled by the Cree-Ation firm in Val d'Or[1].

This sector is faced with two closely-related problems: product quality, and marketing difficulties arising from a lack of quality standards. Large scale marketing requires standardization and the enforcement of quality standards. These two elements, added to more constant and reliable production, are indispensable if arts and crafts production is to be exploited to its full potential.

3.2.2 Construction: meeting the demand

For a number of years, the construction sector has been quite lively in the Northern villages. This follows the development of various programs to make up for the significant lack of municipal, school, health and social

[1] CRA, op. cit., p. 126

services, housing and transportation infrastructures. After 1977, several housing units were built or renovated. Until 1981, an average of 35 units per year were constructed in Inuit communities, while new schools, community centres, clinics and hospitals were erected. In 1983-1984, for example, schools were built in Kangirsuk, Akulivik and Salluit, and clinics in Tasiujaq and Salluit. Construction of a hospital at Povungnituk, on the Hudson Bay coast, was begun in the summer of 1984; cost is expected to reach $10 000 000. Among the Cree communities, an average of 44 houses per year were built between 1976 and 1982; from now until 1987, 509 new units will be constructed and 395 will be renovated. In the new village of Kawawachikamach, 69 housing units were built between 1982 and 1984, in addition to a clinic and a nurses residence. Building of the village school began in the summer of 1984.

Nevertheless, a significant decline in construction starts is anticipated for the late 1980s or early 1990s. Although skilled manpower had to be brought in from the start, Native peoples gradually acquired various skills in the building trades with the help of training programs. As a result they take a greater part in construction activities throughout the territory. Construction and maintenance enterprises have been set up by both the Cree and the Inuit. The "Cree Construction Company" was founded in 1976, and three small construction and maintenance concerns were

established in the Cree villages of Fort-Rupert, Mistassini and Waswanipi. Kigiak Builders Ltd., a subsidiary of the Makivik Corporation, has been set up by the Inuit. More recently, SANAK was formed to take over maintenance and repair works from the gouvernement du Québec (MTPA) north of the 55th parallel. The Naskapi also have their own construction company.

High building construction and maintenance costs weigh down on the development of small enterprises in the area. Commercial firms do not benefit from government housing grants, and must assume in its entirety the high cost of heating, electricity and municipal services. The price of heating oil north of the 55th parallel is twice that paid in larger centres. Furthermore, in the North, the heating must be on almost all year. Manpower costs were 90% higher in Northern Québec in 1981, and building material 20% more costly because of transportation and insurance[1]. In 1982, the average cost of a new housing unit reached $70 000 in Waswanipi and $90 000 in Mistassini; in Kuujjuaq costs could vary from $120 000 to $160 000 depending on the number of units built (economies of scale).

[1] Makivik Corporation (on behalf of Northern Québec Inuit), Associés ou oubliés? Les Inuit et l'Union économique canadienne, Report presented in November 1983, to the Commission royale sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada, p. 57

As a rule, the overall operating costs of a small enterprise (construction, maintenance, transportation, etc.) jeopardize its profitability, and can even prevent it from getting started. Moreover, small businesses in the area have a hard time finding management specialists, and their access to venture capital is limited. Native peoples are interested in setting up adequate financial services within their communities, following the example of the Caisse populaire Desjardins in Mistassini. Financial institutions are practically non-existent in the North.

3.3 The tertiary sector

Regional economic activities related to the tertiary sector are characterized by trade in consumer goods and, to a lesser extent, in services. The value of government public and parapublic services has already been demonstrated in section 2.2 dealing with the labour market.

3.3.1 Local trade: limited potential development

The retail trade has contributed most of all to the growth of the tertiary sector following a general increase in the population's income. On the other hand, personal services are neither developed nor specialized, and no significant improvement is anticipated in the near future, given the weak concentration of population to serve. However, the tertiary sector could become very important if traditional activities become stabilized, considering the weakness of the manufacturing sector.

3.1.2 The forest: small-scale exploitation

The northern limit of the commercial forest is in the neighbourhood of the 52nd parallel. Bordering manufacturing establishments are therefore not likely to extend their operations further north, since production costs will be too high.

In the past few years, the Crees have shown interest in the potential benefits offered by the forest at the southern limits of the area. In October 1982, the Waswanipi Band Council approved a contract for the preparation of a forest management program on the land set aside for them under the Agreement. That same year, the Waswanipi Crees obtained a felling contract for 10 000 cunits to supply a sawmill in Comtois, Abitibi; this was the birth of the Waswanipi Mishtuk Corporation[1].

Later, in 1984, a forest clearing contract valued at $440 000 was awarded to the Mistassini Development Corporation, in Mistassini, by the JBEC through the James Bay Native Development Corporation (JBNDC). The clearing program covered 813 acres of forest near the Opinaca reservoir, and provided jobs for 25 forest workers from Mistassini[2].

---

[1] Rencontre, Waswanipi is developing its forestry resources, vol. 4, No. 3, 1st Quarter 1983, p. 18

[2] SODAB-ACTION, vol. 1, No. 2, March 1984

Among the Inuit, the local consumer goods market is shared equally by local cooperatives and the Hudson Bay Company for day-to-day purchases. Twelve of the thirteen Inuit cooperatives operate a store and see to the marketing of sculptures, arts and crafts, and furs. A number of these establishments are involved with distributing petroleum products, with operating restaurants, lodging, recreation halls (poolrooms, etc.), and with tourism through hunting and fishing outfitters' camps. Sales revenue from Inuit cooperatives reached close to $14 500 000 in 1981 and $20 000 000 in 1982. Of this, 80% to 90% came from sales made by general stores and restaurants, and from sales of arts and crafts. Local trade among the Naskapi (Kawawachikamach) is limited to a convenience store. In addition, the Naskapi operate an arts and crafts shop in Schefferville during the summer months, a construction company and a cleaning and painting business.

The Cree communities around James Bay are closer to the South and enjoy a few road links with the rest of Québec. They have some service establishments. According to estimates, approximately 80% of Cree businesses is divided among retail trade (general stores and convenience stores), restaurants (lunch counters), lodging, transportation, distribution of petroleum products, arts and crafts, and outfitting. In 1982, the James Bay Native Development Corporation (JBNDC) established in 1978 helped finance or operate at least 30 Native businesses in the eight Cree communities. Since its establishment, the Corporation has been directly responsible for the creation of 70 jobs. In 1983, its assets were almost $4 300 000. The Corporation's

capital stock is valued at $15 000 000, and must be invested in enterprises fully or partially controlled by the Cree. The Corporation is designed to provide assistance to small and medium-sized enterprises and to promote regional economic development.

Lastly, some twelve non-Native enterprises operate in the area. The most important are Bell Canada, Shell Canada, Hydro-Québec, Nordair and the three-hundred-year-old Hudson Bay Company. This company has established and operated several general stores in the coastal regions of James Bay, Hudson Bay and Ungava Bay. Its presence has had a significant influence on the Native peoples' way of life. The Hudson Bay Company's activities were originally centred on the fur trade, although it gradually diversified the services offered to Native villages. Today, the Company must face competition from the cooperatives and from private Native promoters.

3.3.2 Transportation: a key sector limiting economic growth

The importance of transportation in the economic growth of Northern Québec is paramount. Approximately 50% of supplies routed north of the 55th parallel is shipped by air, and except for a few villages in James Bay, the airplane is widely used by travelers. Transportation by sea is used for bringing supplies to the Inuit villages, despite the short period of open water. The volume of seaborne

shipments may vary considerably from one year to the next depending on construction starts; nevertheless, an estimated average of 10 000 tons of various goods (construction material, household effects, vehicles, furniture, foodstuffs), and 130 000 barrels of petroleum products are shipped annually to Inuit communities from Montréal[1]. Supplies transported by sea to the coastal villages of James Bay are shipped from Moosonee harbour, in Ontario. Although transportation by sea is essential for supplying the North with various goods and petroleum products, it is very costly because of the numerous transshipments made necessary by the lack of pier and landing facilities in most villages. However, considering their construction costs, the vulnerability of equipment in such a rugged environment, and the short period of use, the building of piers and landing stages would not be justified[2]. It seems more appropriate to clean up the shores, fit out the sites on land where goods are being transshipped and acquire light equipment designed to facilitate handling of supplies. Such improvement programs should bring down the cost of transportation.

Three major airlines operate in Northern Québec: Nordair, linking the two major regional centres of

[1] Beaulieu, D., Les Inuit du Nouveau-Québec, leur milieu socio-économique, March 1983, p. 27

[2] Landry, R., La desserte maritime des villages du Nouveau-Québec, February 1982

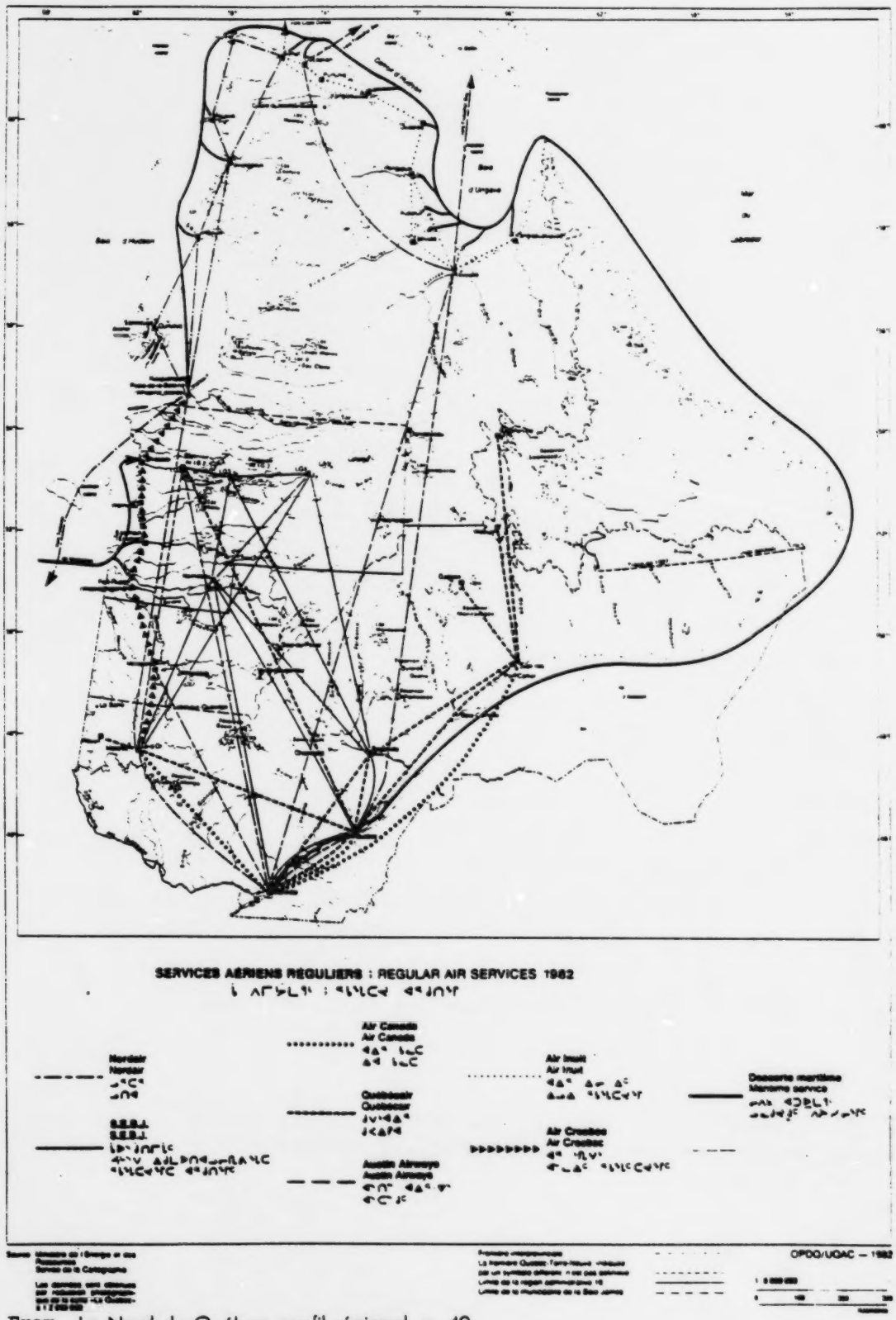
Poste-de-la-Baleine and Kuujjuaq with Montréal and Québec City, and Air Creebec and Air Inuit, two regional air carriers owned by Natives. In 1984, Air Inuit took over Austin Airways' transportation services for Hudson Strait and Hudson Bay villages, while continuing its own service to the Ungava Bay villages. Air Creebec has been providing regular local service from Val d'Or to the east coast of James Bay since 1982. Map 4 shows the whole network of maritime and air services for the northern area. A number of chartered flights are also operated in the area, for caribou hunters, fishermen and outdoor enthusiasts, a valuable clientèle for this type of transportation.

Air fares are generally expensive in the North. As a result some economic activities, such as tourism, are slow to develop. By way of comparison, a flight from Montréal to Vancouver (3 681.3 km.) costs $510, while flights from Kuujjuaq to Kuujjuarapik (682.2 km.) and from Montréal to Kuujjuaq (1 605.7 km.) cost respectively $253 and $391[1].

Major investments in the air travel sector are expected for the next 6 or 7 years, following agreements between Québec and Canada. About $70 000 000 will be spent for construction or improvement of landing strips in 11 of

[1] Rates as at December 9, 1985

Map 4: Air and sea transportation services



From Le Nord-du-Québec, profil régional, p. 42

the 13 Inuit communities. The first villages to benefit from this program should be Ivujivik, Povungnituk, Kangirsuk and Salluit. The program calls for the participation of Native peoples in the construction work; a number of temporary jobs could thus be created in the villages concerned.

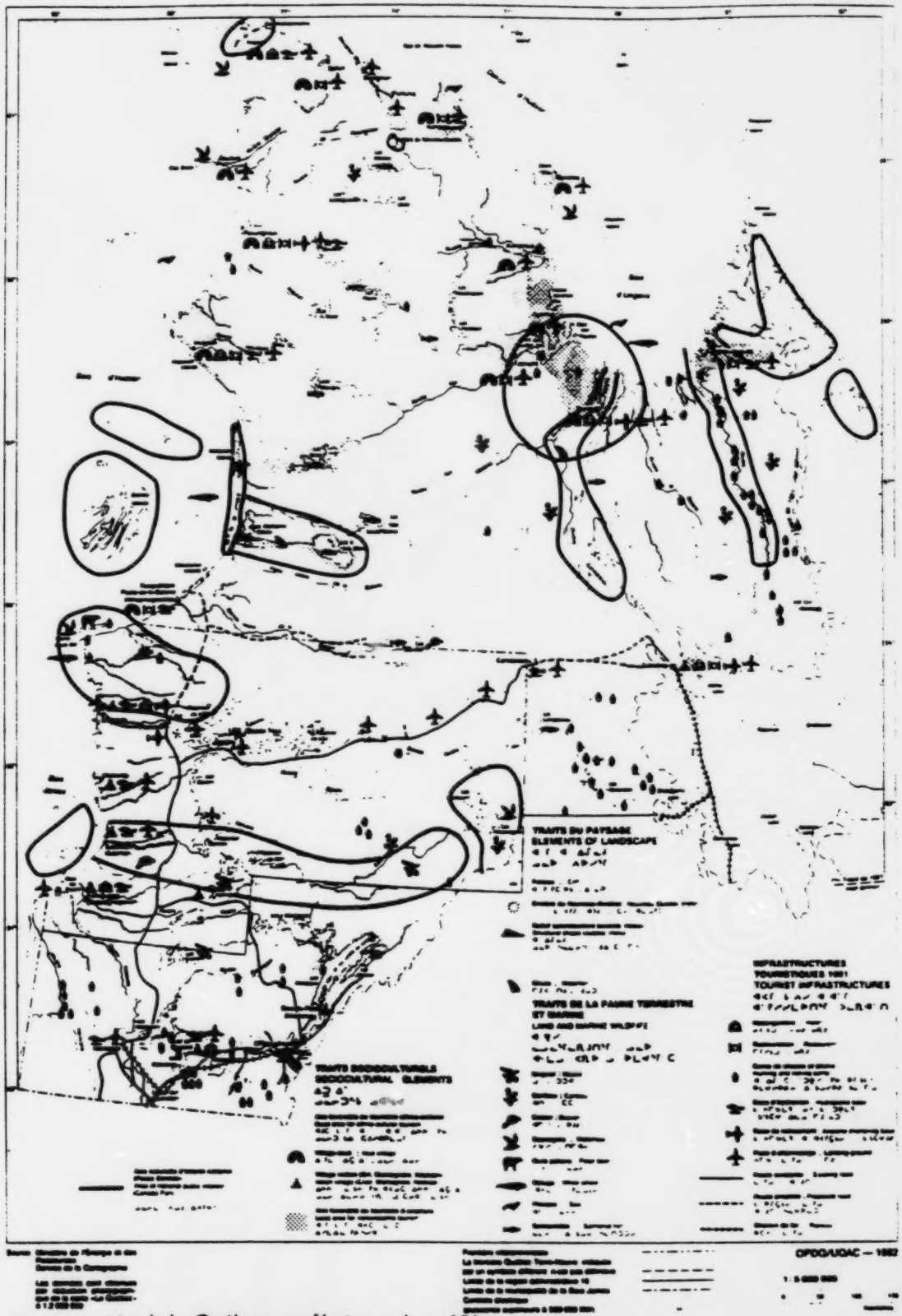
As to the road network development program, a section linking Matagami with the Rupert river (275 km.) was opened to the public in 1985. This is part of the Matagami - LG 2 road, owned by the JBDC. Rest areas and security facilities were set up along the new section in the spring of 1985. The Cree have established a limited number of small bus companies to serve the accessible villages, mainly for postal delivery and school transportation services (Mistassini - Chibougamau). The Naskapi attempted to set up similar services between Kawawachikamach and Schefferville.

3.3.3 Tourism: an under-developed resource

Tourism is still slow to develop in Northern Québec mainly because the road network is limited to the southern part of the area. Visitors to the North are still few, except perhaps for those who are attracted by the hydroelectric works at James Bay[1]. A lack of lodging

[1] The number of visitors to the James Bay hydroelectric sites declined from 22 000 at the end of the 1970s to about 5 000 in 1983.

Map 5: Tourism



From Le Nord-du-Québec, profil régional, p. 121

facilities in most villages, and high prices facing the visitors, have kept the number of tourists to a few hundred per year, mostly fishermen and hunters using the services of outfitters, and a few people interested in outdoor expeditions. Map 5 gives the details of existing equipment, facilities and services related to the tourist trade.

Until recently, most of the outfitting businesses were owned by non-Natives. Now, the situation is changing. Under the two Agreements (JBNQA and NEQA), Native peoples have a right of first choice in the establishment of outfitting operations on category III lands. They have held up the development of this type of enterprise for a few years, despite the fact that many Natives or non-Natives wanted to start an outfitting business on the territory. At the present time, more and more Natives are interested in operating such a business. Outfitting activities could do much to improve the living standards of Native populations, but outfitters will have to adapt to the demand, compete with non-Native operations and satisfy a demanding clientele. Major investments will be required, as will competent personnel to manage these businesses. Nevertheless, increased activities in this sector are expected in the coming years.

In 1984, there were 36 outfitting businesses in the area, 20 of which were owned by Natives, 17 by the Inuit and 3 by the Cree, for a total of 237 beds; non-Natives operated the other 16. In addition to these outfitting facilities there were 11 Native hotel establishments operated

in 8 Inuit villages and in 3 Cree communities[1]. Also, a 41-room inn with dining-room facilities is located in Radisson.

Many people would like to see Northern Québec become Québec's largest playground. However, given the current high costs of transportation and lack of lodging facilities, outdoor activities, particularly trekking, may remain accessible only to a priviledged few. A symposium on the development of trekking[2] in Northern Québec was held in the fall of 1983[3]. Many recommendations reflected the under-developed potential of tourist attractions in the North, particularly as regards outfitting or trekking, and the economic advantages the northern population could derive from these activities. They could complement local economies by promoting the advent of financially

[1] Jamet, H., Profil synthèse des infrastructures et des organismes à vocation touristique pour le territoire de la Baie-James et du Nouveau-Québec, August 1984

[2] Symposium Plein Air 2000, Rapport des conférences et des ateliers, p.277

[3] "Trekking" refers to all sorts of outdoor activities such as dogsled excursions, cross-country skiing, down-river canoeing, etc.

attractive small enterprises. Recommendations included:

--construction of a number of emergency shelters in the Torngat mountains;

--promoting the formation of supervisory "enterprises" designed to accompany non-autonomous groups and ensure their safety;

--involvement of Natives in a training program for trekking instructors and guides in Northern Québec;

--setting up of low-cost lodging facilities in some of the villages (youth hostel style) for visiting excursionists;

--establishment of bush landing strips for groups of outdoor enthusiasts.

It was also suggested that outfitting operations be made more versatile in order to cater to a more diversified clientele, and that existing facilities be used for longer periods.

4. THE SOCIAL AND CULTURAL FRAMEWORK: STRENGTHS AND WEAKNESSES

Northern populations are scattered in small communities over wide distances. This leads to a high cost of public and parapublic services, and slower development of specialized services to individuals. Similarly, isolation of the villages makes it impossible for municipalities to draw up agreements on the use of certain pieces of equipment or on recreation, cultural and school services. As things stand, almost every village must be self-sufficient and rely on its own service facilities.

Social and cultural activities in the North are particularly important in this context of isolated villages. They help reduce the effects of isolation, promote community life and preserve Native culture. In the same vein, essential needs in housing and municipal services must be met.

4.1 Municipal services: costly and inadequate

Municipal services are still insufficient in northern villages, in spite of some efforts made to improve living conditions and to provide the Native peoples with greater access to essential services. A remedial policy was initiated in the late 1970s, but many projects could not be launched as capital expenditures by the Gouvernement du Québec north of the 55th parallel were frozen in 1982, except for investments related to education and health. As a result, there were considerable delays in the introduction

of basic facilities included in the five-year (1981-1986) investment program set up by the ministère des Affaires municipales[1] for the Inuit municipalities.

The lack of adequate municipal services has been felt with greater acuteness in the past ten years with the increase in housing construction in Inuit communities through a Canada-Québec remedial program, and with the building of hospitals, schools and other public establishments[2]. If the needs identified in the new joint MAM-KRG investment program (September 1984) are compared with current financial estimates, 18 years would be required to complete the work, instead of the 5 years wished for by the population. In 1983-1984, approximately $4 000 000 were invested in the Inuit villages alone for the improvement of municipal infrastructures, while municipal operating

[1] There is still no taxation system in the Inuit and Cree communities. Inuit municipalities are mostly financed by the MAM, and the Cree by the federal government.

[2] Some of the new houses have adequate sanitary facilities which cannot be used since there are no infrastructures. The lack of necessary equipment also deprives residents of certain municipal services such as waterworks, garbage removal and fire prevention.

budgets rose to more than 6 000 000[1].

A municipal equipment inprovement program is being developed among the Cree. Poste-de-la-Baleine is the only village without a wastewater disposal system, while among the Inuit, Kuujjuarapik is the only village to have one. The new community of Umiujaq currently being built was scheduled to have a waterworks and sewage system. The villages of the Kativik region are at a disadvantage where building and operating these facilities are concerned, because of limitations imposed by the climate and geophysical conditions such as permafrost.

4.2 Housing: tremendous needs

Housing conditions in every Native village remain unsatisfactory, although many units are being built. Housing construction programs developed by the Société d'habitation du Québec, the Cree Housing Corporation (with the Cree and Inuit local authorities) and the Canada Mortgage and Housing Corporation, should meet major housing needs in northern municipalities before the end of the 1980s.

---

[1] Liste des subventions versées par les organismes et ministères du gouvernement du Québec aux populations amérindiennes et inuit du Québec en 1983-1984, SAGMAI, Discussion paper

An inventory of housing units in Inuit villages showed a need for 239 new units in 1981; when the inventory was made, there were 808 units in existence. Considering the rise in population, the need for new housing units would reach 336 units in 1986 and 424 in 1991. In 1981, the SHQ anticipated that, in order to meet housing needs in the North, 67 units per year should be built over a period of five years, or 47 over a period of ten years[1].

Beginning in 1982, plans called for the building of 30 new housing units (or 15 duplex apartments) and the renovation of 15 units per year, in 6 Inuit villages for the first year and 7 the next, alternating from year to year afterwards[2]. Renovation of existing units is gaining preference over new construction.

In Cree villages[1], a housing inventory showed that there were 983 units in January 1983, reflecting a shortage of 294 units. This deficit is expected to be wiped out in 1987 with the construction of 509 single-family houses and the renovation of 395 others, 189 of them in Mistassini alone. A major building and renovation program

---

[1] Bigué, L., Pageau, S., Habitation au Nouveau-Québec inuit, SHQ, September 1980

[2] Beaulieu, D., Les Inuit du Nouveau-Québec, leur milieu économique, Ministère des Institutions financières et Coopératives, March 1983, p. 25

[3] CRA, op. cit., p.19-24

extending over a period of 5 years, and designed to improve housing conditions in 7 Cree villages (Chisasibi excluded), was set up by the Cree Housing Corporation in 1982 with the backing of the two levels of government.

The new Naskapi village of Kawawachikamach required an estimated 90 housing units in 1983; these were expected to be completed in 1986 in order to allow families still living in Schefferville to move to the new village.

4.3 Health: services adapted to the North

In Native villages, "front line" services are provided by clinics, except in Kuujjuaq, Povungnituk and Chisasibi which have their own hospitals. Ungava Bay villages are served by Kuujjuaq hospital, while coastal communities along James Bay and Hudson Bay rely on the hospitals at Povungnituk and Chisasibi. The Naskapi village of Kawawachikamach is still using the hospital at Schefferville.

There is a fairly specialized health system in the North which allows for quick access to services in large metropolitan centres[1].

---

[1] Duval, B. and Thérien, F., Natalité, mortalité et morbidité chez les Inuit du Québec arctique, Recherche amérindiennes du Québec, vol XII, No. 1, 1982, p. 48

Existing hospitals are equipped with sophisticated material designed to serve a regional clientele, but the health care provided is of a general nature and short duration. Patients whose condition requires specialized care are normally evacuated to a large centre by air ambulance, a service provided by the Québec government.

The few health specialists (ophthalmologists, paediatricians, dentists) practicing in Northern Québec periodically visit Native villages. Clinics are very active in the summer, and visiting specialists call more often at that time of year. Although recruiting health personnel for the area has been somewhat easier, there is still a large turnover, and in many cases the personnel lacks experience.

Accidents are among the prime factors in the mortality rate. They are on the increase particularly among people aged 15 to 24, and are caused by firearms, motorized vehicles (snowmobiles and motorboats), alchool and drugs. The last two constitute a major social problem.

Health statistics with regard to the Inuit of Québec[1] indicate that the three major causes of death are, by order of importance: accidents, heart and cardiovascular diseases, and respiratory diseases; these account for 58% of the mortality rate. Infectious diseases are the fifth

[1] Labbé, J., L'État de santé des Inuit du Québec, Taqralik magazine

cause of death among the Inuit, while they hardly affect the rest of Québec. The Inuit have a mortality rate much higher than that of Québec as a whole. The hospitalization rate among the Native peoples is higher, and that of the Inuit is twice as high as Québec's average.

Native peoples' living conditions have improved in the past twenty years. Nevertheless, continued efforts must be made to eliminate various sources of contamination, particularly as regards water quality, garbage removal and healthy lodging.

4.4 Education and training: key factors of Native peoples' socio-economic development

Today the Native peoples themselves prepare the educational programs most suited to their needs, and select educational material adapted to their environment. Two school boards are under the control of the Cree and the Inuit: the Cree School Board and the Kativik School Board. Education in Naskapi communities is the responsibility of the Eastern Québec Regional School Board. The Commission scolaire du Nouveau-Québec, formerly responsible for the non-Native clientele at the James Bay work sites, has been replaced by the Joutel-Matagami School Board (region 08)[1].

[1] Québec, Radisson, un milieu de travail et de vie dynamique, SAGMAI and MCQ, February 1985

While it is estimated that those 30 to 40 years old have had about 4 years' schooling, many among the younger generation have attended secondary school. The number of university graduates is also increasing, particularly among the Cree. In spite of the generally low level of schooling, some individuals have acquired skills in public administration. Schooling must be considered with reservations when determining competence for employment or for public administration; training in the field often compensates for it[1].

School attendance rates in the area have almost caught up with those for Québec as a whole. The school population is almost double what it was in the late 1960s. The number of Inuit attending school rose from 1 841 to 2 047 between 1979-1980 and 1983-1984, an increase of 11.2%. The Cree School Board registered 2 531 Cree students for the year 1983-1984, a rise of 16.2% compared to 1979-1980. To this number must be added 300 elementary and secondary school students registered outside the area, particularly in Chibougamau (204 Cree from Mistassini). About fifty Cree students from Poste-de-la-Baleine, Fort-Rupert and Eastmain attend the Chisasibi school. The Naskapi had 123 students registered in Schefferville; they will attend the Kawawachikamach school from now on. At the Commission scolaire du Nouveau-Québec the number of students

[1] Leblond, H., Une stratégie d'intervention en loisir pour la région du Nouveau-Québec, MLCP, December 1983, p. 16

went from 837 in 1979-1980 to 250 in 1983-1984, a decline of 70% due to the completion of the James Bay hydroelectric projects.

School progression for Native students is harder than for the average youth of Québec. Primary school programs in the North are generally comprehensive and better adapted to Native culture. The intermediate and superior levels of education, however, pose certain problems. Particularly at the secondary level, geographic, cultural and linguistic limitations tend to discourage students from aspiring as far as a secondary school diploma or higher education[1]. In 1982-1983, there were 78 Cree students engaged in post-secondary studies; they were attending colleges or universities in Québec, Ontario, Manitoba and Saskatchewan[2].

However, among those attending college or university it was observed that few young persons specialized in the fields where Native skilled manpower was most needed (administration, medicine, engineering, etc.). While in Canada as a whole there is a tendency for educated young people to return to their original surroundings, there is good reason to wonder if the same tendency will hold for

[1] Québec; Les autochtones à l'école: un portrait statistique, MEQ, Direction des études économiques et démographiques, 1985, p. 21

[2] CRA, op. cit. p. 19-24

Northern Québec in future, if young Native people are not trained in the needs of their communities. Nevertheless, the return of educated youth to their villages will be a significant factor in the taking over by Native peoples of their own socio-cultural and economic development[1].

So far, adult education has given rise to various experiments conducted by school boards with government help, notably at the Vocational Training and Qualification Centre at Lac Hélène, near Radisson. Nearly 265 persons attended training sessions during the first nine months of the Centre's operations. Thus a few Native people could take on jobs formerly held by imported manpower.

The Inuit, who took part in the experiment from the start, indicated their wish to have most future training courses given in the villages. The Lac-Hélène training Centre will soon have to find a new vocation[2].

On-the-job training programs designed to meet needs in various fields of activity have also been set up. Training is generally oriented towards such community requirements as administration, airport maintenance, small

[1] Cartier Y., Tremblay G., Éléments de problématique du développement en milieu nordique, OPDQ, February 1984

[2] KRG, op. cit.

mechanical repair workshops, construction, building maintenance, and so on.

In Northern Québec as a whole, there is a pressing need to train management and administrative personnel to fill positions in municipal organizations, land holding corporations and various regional agencies.

The Makivik Corporation noted in 1983[1] that education and training were the major elements upon which rests the future of the Inuit. According to the Corporation, lack of education and training has serious consequences on the Inuit's social and cultural development, and on the achievement of their autonomy and self-determination. The Makivik Corporation is convinced that educational and training programs are key elements in a short- and long-term economic development policy.

4.5 Government services; present through decentralization

Government action through the agency of local and regional offices is limited in the area. Departments and parapublic bodies have a few local offices in the larger "administrative centres" of Kuujjuaq, Poste-de-la-Baleine and Chisasibi, and officials make a few visits.

---

[1] Makivik Corporation, op. cit., p. 29-33

On October 17, 1984, the Québec government decided that Radisson would become an open city. Some twelve government departments and agencies were invited to establish permanent offices there. As at September 9, 1985, seven departments and five agencies had done so[1]:

- Commission de la Santé et de la sécurité au travail: 2
- Ministère des Communications: 2
- SAGMAI (Secrétariat des activités gouvernementales en milieu amérindien et inuit): 9
- Ministère de l'Environnement (MENVIQ): 6
- Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu (MMSR): 8
- Société d'habitation du Québec (SHQ): 2
- Société immobilière du Québec (SIQ): 2
- Ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche: 4
- Ministère de l'Énergie et des Ressources: 3
- Ministère des Affaires culturelles: 1
- Ministère de la Santé et des Services sociaux: 4
- La Sureté du Québec: 5

Around fifty civil servants were involved by this decision.

---

[1] List of department officials in Radisson as at September 9, 1985, (Press release by SAGMAI)

There is a tendency toward decentralized government administrative services in the North, but the offices of a number of regional agencies created by the Agreements were still located outside the area in 1985. Such was the case of the two Native school boards (with offices in Montréal and in Val d'Or), the Cree Regional Authority (operating from Val d'Or), and the Makivik Corporation (operating from Montreal).

4.6 Communications: regional achievement and extraneous assistance

Development of means of communication is generally well under way in both Inuit and Cree communities, as a result of local initiatives backed by the governments. Today, each group has its own communication enterprise: the Taqramiut Nipingat Company owned by the Inuit was created in 1975, and the Société crie des communications de la Baie-James was founded in March 1981.

Native peoples have been quite successful in their production of radio broadcasts, and to some extent, of community television programs. In 1980-1981, the Inuit directed experimental television programs linking five communities with receiving stations. More recently, the Canadian Broadcasting Corporation reached five villages of more than 500 inhabitants through its Northern Québec radio and television services. Smaller communities have set up their own television receiving facilities. Unfortunately, most televised programs come from the outside, and their

content offers little of regional interest. English-language media are still markedly favoured in the area.

According to a recent study conducted by the Makivik Corporation on the printed media, 42% of the Inuit prefer reading Inuktituut, 45.2% prefer English, and only 0.2% prefer French. As a rule, persons over 40 years of age speak their mother tongue exclusively[1].

Communication is a key element in social and cultural development in the North, as it provides a way to relieve individuals and villages from their isolation and to enable them to exchange information. Control over their own means of communication is the best way for the Native peoples to promote Native languages and maintain the strength of their mother tongues. Community radio and the few magazines published in the area, such as Taqralik and Cree Ajemoon, are assets in the protection of Amerindian and Inuit cultures.

The Native media, however, are faced with financial problems preventing satisfactory operation, and their efficiency suffers from interruptions in programming. Short-term remedial action should aim at

[1] Communiqué des activités ministérielles en milieu amérindien et inuit (AMMAI), 1984

consolidating and expanding the existing facilities[1].

4.7 Recreational and cultural activities: a lack of appropriate facilities

In December 1983, the MLCP, in its diagnosis of the problems facing the North as regards recreational activities and facilities[2], concluded that few Native villages have adequate facilities, and that most of them cannot afford their cost of operation. Proper equipment, organization and hosting personnel are also lacking, and, as a result, available facilities are not in full use.

- Facilities

Native villages indeed have few facilities at their disposal. In most places they are limited to a gymnasium for indoor sports and a community hall for meetings, film projections and so on. Some villages are not even equipped with facilities for social and cultural

[1] Boulay, R., Lamonde, J.P., Larochelle, G., Plan de développement des moyens de communications en milieu autochtone, MCQ, August 1982

[2] Leblond, H., op. cit. p. 50

gatherings. Some community halls are located in schools where rooms are too small, unhealthy and in poor condition. Nevertheless, they are used for gatherings despite the serious hazards involved[1]. In fact, there are only five proper community centres in the North; they were built recently in Chisasibi, Wemindji, Kuujjuarapik, Kuujjuaq and Salluit.

Yet, isolation makes it imperative for the populations of the area to have access to community, recreational and cultural facilities. Since construction and maintenance costs in the North are very high and the population is widely scattered, use of existing school facilities for group activities seems the best way to meet community needs in most villages. However, up to now, schools under the Cree and Kativik school boards have been designed to meet educational requirements only, without taking account of community needs; as a result, rooms are often too small. In Cree villages, the gymnasium is used for many purposes, but in Inuit communities school facilities are not always accessible to groups other than students.

In an effort to alleviate this lack of community facilities, future plans within the anticipated school building program call for a large two-level gymnasium designed to accommodate various activities. A second level has been added to the gymnasium planned for the

---

[1] Leblond, H., op. cit., p. 45

Kawawachikamach school, and the same is planned for the Kangiqsualujjuaq school to be built in 1986-1987. Other recreational facilities normally found in Native villages are limited to soft-ball fields, playgrounds and outside skating rinks.

- Activities

In 1983-1984, financial resources at the disposal of Inuit villages for their recreation programs amounted to $90 000 (paid to the KRG). Since local private businesses contribute little to the financing of recreation, budgets available to municipalities are insufficient to meet the needs. Moreover, there are only a few recreation committees recognized as non-profit organizations, and their degree of involvement is often unpredictable. As a result, current recreation programs in the area are inoperative, and successful organized activities are those capable of self-financing or of generating profits, such as bingo games, dances and films.

On the other hand, the volume of cultural activities is constantly rising, particularly with an ever-increasing use of telecommunication. Production of arts and crafts is a profitable economic activity which, while bringing the Native peoples additional income, ensures survival of their cultural heritage and traditions. Following the setting up of two cultural development agencies, Avataq for the Inuit and the Cree Cultural Development Bureau (attached to the CRA), the ministère des Affaires culturelles has shown its determination to give Native peoples of the North the means of becoming culturally more self-sufficient. Cultural

projects are being prepared for the benefit of both Cree and Inuit communities, designed to promote the establishment of museums and the preservation and development of the cultural heritage.

5.1 The gouvernement du Québec

5.1.1 Investments

In section 2.4 dealing with investments, it was observed that in 1983, 95% of public capital and repair expenditures in Northern Québec were incurred by government corporations: the JBEC, JBDC and Hydro-Québec. Expenditures in the category "provincial departments and special funds" were mainly attributable to the SHQ, and those in the category "public establishments" mainly to school boards and hospital centres (Table 6).

5.1.2 Assistance programs

With the exception of some remedial programs with regard to educational and health services and housing, the major assistance programs are those designed to encourage Native peoples in the practice of their traditional activities of fishing, hunting and trapping. These programs serve an economic and a socio-cultural purpose as well, particularly among the Cree and Naskapi, where they bring an income to those who choose to live from traditional activities, and at the same time help preserve a way of life.

- Cree hunters and trappers Income Security Program (ISP)

This program was inaugurated in 1976 following the signature of the Agreement; it was placed under the

responsibility of the ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu (MMSR) and has been managed by the Cree hunters and trappers income security board since 1979. An average participation rate of 40% was noted over the past few years; in 1981-1982, 10% of the beneficiaries were 65 years of age or older, and 16.9% were in that age group in 1983-1984.

Benefits paid under the program coincide partly with the time devoted to hunting, fishing and trapping by beneficiaries. In 1983-1984, a maximum of 240 days per year spent in the forest gave rise to a daily allowance of $25.73. In addition, basic yearly amounts of $2 179 per adult, $872 per dependant child and $872 per unit of beneficiaries were granted in 1982-1983. Tables 8 and 9 give the main statistics on the Cree hunters and trappers income security program.

TABLE 8

GRANTS PAID IN THE LAST FOUR YEARS THROUGH THE CREE HUNTERS AND TRAPPERS INCOME SECURITY PROGRAM*

Year	Total benefits paid	Number of units of beneficiaries	Average income per unit of beneficiaries
1980-1981	6 162 234	874	6 880
1981-1982	7 308 715	929	7 867
1982-1983	9 496 399	1 122	8 464
1983-1984	10 769 956	1 205	8 938

* The Board's fiscal year ends on June 30

Source: Cree hunters and trappers income security board, Annual reports

TABLE 9

CREE HUNTERS AND TRAPPERS INCOME SECURITY PROGRAM (ISP)
1982-1983 AND 1983-1984[1]

	Total ISP beneficiaries		% of total population		Units of beneficiaries[2]		Number of person/days devoted to community activities		Variation in number of person/days compared with 1981-1982 and 1982-1983 (in %)		Average number of person/days by unit of beneficiaries		Total benefits granted		Average benefits granted by unit of beneficiaries		Percentage of benefits compared with beneficiaries' total income	
	1982-83	1983-84	1982-83	1983-84	1982-83	1983-84	1982-83	1983-84	1982-83	1983-84	1982-83	1983-84	1982-83	1983-84	1982-83	1983-84	1982-83	1983-84
Poste-de-la-Baleine	136	156	32.4	37.1	44	51	13 553	15 047	38.1	11.02	308	295	338 008	478 452	8 818	9 381	86.5	n.d.
Chisasibi	819	908	40.3	43.9	281	329	77 281	93 833	56.2	21.42	275	285	2 143 904	2 813 174	7 630	8 551	72.2	n.d.
Wemindji	223	245	37.1	38.5	94	105	23 035	26 028	(18.3)	12.99	245	248	638 740	783 285	6 795	7 460	52.8	n.d.
Eastmain	124	135	32.6	35.4	42	44	9 608	7 825	5.2	(18.56)	229	178	285 237	258 421	6 791	5 873	68.8	n.d.
Waskaganish	382	389	23.9	24.2	114	113	31 691	29 129	8.7	(8.08)	278	258	918 574	938 026	8 056	8 301	71.7	n.d.
Wemindji	429	397	43.6	39.0	139	144	47 543	45 059	14.5	(5.22)	342	313	1 323 137	1 369 092	9 519	9 508	91.7	n.d.
Mistassini	1 225	1 231	53.3	54.1	349	359	118 212	116 336	14.5	(1.59)	339	324	3 317 726	3 563 317	9 504	9 926	86.8	n.d.
Nemiscau	185	197	74.0	49.3	59	60	17 094	18 099	14.4	5.88	290	302	481 073	566 189	8 154	9 436	76.8	n.d.
TOTAL 1983-1984	3 748		41.4		1 285		351 356		3.95		292		10 769 956		8 938		78.1	
Δ (%)	3.3		<1.0		7.4		3.9		(78.9)		(2.9)		13.4		5.6		<1.0	
1982-1983	3 628		41.3		1 197		338 017		18.7		301		9 496 399		8 464		78.8	
Δ (%)	18.6		2.4		29.9		18.7		—		(1.4)		29.9		7.6		—	
1981-1982	3 059		38.9		929		284 725		—		306		7 308 715		7 867		—	

[1] The Board's fiscal year ends on June 30.

[2] The unit of beneficiaries is represented by the "head of the family".

Source: Cree hunters and trappers income security board, Annual reports for 1982-1983 and 1983-1984

- Inuit hunters and fishermen assistance program

Under this program amounts granted are adjusted to the cost of living. A "community grant" is allotted to each Inuit village ($13 842 in 1981) with an additional equivalent amount for each group of one hundred beneficiaries and a further grant to each beneficiary ($15.36 in 1981). To manage this program the KRG is given 15% of all the money granted. Table 10 shows the total amounts of compensation paid by the MLCP, which is responsible for financing the program.

Grants to Inuit differ from those paid under the Cree ISP, in that the benefits paid are divided among the villages and are used for the purchase of hunting and fishing equipment, and to pay the wages of the few fishermen and hunters hired by the communities to provide for them.

- Naskapi hunters, fishermen and trappers assistance program

The Naskapi Band Council received $60 000 from the Québec government in the first year of this program. The grants were adjusted annually to the cost of living, reaching $98 000 in 1983, $102 411 in 1984, and $106 302 in 1985[1].

[1] Fiscal year for the Naskapi ends on December 31.

5.1.3 Employment programs

Employment programs have had a significant economic impact in the North. Chantier-Québec, managed by the ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu (MMSR), helped carry out some fifteen projects in 1982-1983 and 1983-1984; about $720 000 in subsidies were devoted to these projects which resulted in 132 new jobs. Other programs such as PRIME, PCEMM, CEEP, PRET, etc., subsidized 39 new jobs (temporary and permanent) within Cree and Inuit agencies in 1983-1984[1]. Total grants reached $354 202.

[1] Source: Tableau des subventions versées en 1983-1984, SAGMAI, 1984

TABLE 10
GRANTS PAID IN THE LAST FOUR YEARS THROUGH THE INUIT HUNTERS AND FISHERMEN ASSISTANCE PROGRAM*

Year	Amount	Number of beneficiaries
1981	1 277 728 $	5310
1982	1 473 137 $	5348
1983	1 603 988 $	5386
1984	1 765 574 $	5700

* Fiscal year ends March 31

Source: MLCP, Bureau du coordonnateur des activités en milieu amérindien et Inuit

5.2 The government of Canada

5.2.1 Its role

With the implementation of the Agreements, the federal government ceased to provide services but continued to finance part of the costs of the programs for which it was formerly responsible. More important, however, are the amounts paid by the federal government to the Cree and Naskapi whose land has been given the status of Indian reserves.

Federal government action is felt in the North, as elsewhere in Québec, through services such as mail, transportation (landing strips), radio and television (Canadian Broadcasting Corporation), weather stations and employment offices.

The Department of Indian and Northern Affairs (DINA) has ceased most of its operations in "Inuit territory" since 1980, but is still involved with category IA land, which is the equivalent of an Indian reserve. Under the Cree Villages and the Naskapi Village Act (Québec), which replaced the Indian Act in 1984, basic subsidies granted to municipal corporations represent an annual amount of $11 000 000, adjusted to the inflation rate and other factors.

The federal government is also present on joint committees formed since the implementation of the Agreements, particularly in matters of hunting, fishing, trapping and the environment.

5.2.2 Investments

Overall capital and repair expenditures by federal public enterprises and departments in Northern Québec reached $10 600 000 (real) in 1983, $32 700 000 (provisional real) in 1984, and $27 500 000 (anticipated) in 1985[1].

5.2.3 Specific programs for the northern area

- Fisheries Development Program

In July 1983, the federal government announced a $5 000 000 fisheries development project for Northern Québec, spread over a period of five years.

This investment was designed to improve processing, preservation and marketing, and to help set up a small versatile fishing fleet to be used also in hunting sea mammals and in the study of marine resources with a view to improving their development and exploitation.

- Native economic development program (NEDP)

This program, announced by the federal government in

[1] BSQ, Investissements privés et publics au Québec, 1981-1983, 1982-1984, and 1983-1985

1983, provided for a $345 000 000 budget over a period of four years. It was designed to promote economic autonomy among the Inuit, Indians and Metis of Canada.

Under this new program, communities in Northern Québec have access to financial assistance in setting up various mainspring projects. The Naskapi were the first to take advantage of these funds.

6. REGIONAL VITALITY

Over the past few years, the leading regional bodies have played a significant role in the area. Some of them, such as the Grand Council of the Crees of Québec and the Fédération des Coopératives du Nouveau-Québec, were established before the Agreements. Consider simply the importance of the CRA and the GCCQ among the Cree, the Makivik Corporation among the Inuit and the Naskapi Development Corporation. However, more and more efforts are being made to bring these bodies in line with local authorities such as land holding corporations and municipal corporations.

The Cree and Inuit agencies responsible for the management of grants under the Agreements (the CRA Compensation Board and the Makivik Corporation) developed some subsidiaries operating in various sectors of economic activity. Such organizations became active in the defense of Native peoples' interests.

Some ten subsidiaries were established by the Cree; most of them are still in operation. The Cree Housing Corporation looks after housing problems in the villages; the Cree Builders Corporation takes advantage of employment possibilities offered on the James Bay construction site, and also is involved in building projects carried out in Cree villages; Air Creebec, the one surviving air transport service out of the three originally set up, serves the communities and carries hunters to the hunting grounds; Cree-ations promotes the marketing of arts and crafts; the magazine Cree Ajemoon publishes information concerning the Cree, although its publication is irregular...

Makivik Corporation's major involvement is in air transportation; it was responsible for the establishment of Air Inuit, Chaperal Charter and Inuit Leasing. These three were merged into one company under the name Air Inuit. In other fields, the Kigiak Builders Cree Construction Company is involved in building and maintenance works, while Imaqpik Fisheries are associated with fishing activities.

In both Cree and Inuit communities, these ventures did not all meet with the same success. Subsidiaries and businesses financed through the compensation funds provided for under the Agreements represent the first effects of those Agreements on the development of Native enterprises.

JBNDC supports the Cree's economic growth by assisting local and regional businesses in need of initial financial backing. It has subsidized projects related to public, school and mail transportation, the restaurant and hotel trade, and small firms dealing in goods and services. From the beginning the Corporation has been providing financial assistance to over thirty Cree ventures and has created 70 new jobs. Its assets reached $4 300 000 in 1983. However, JBNDC is currently facing some financial difficulties which will have to be overcome in the short term.

The Inuit's 25-year-old Fédération des coopératives du Nouveau-Québec (FCNQ) and their local cooperatives have diversified their operations in recent years. They are expected to face major difficulties partly caused by the surpluses of Inuit arts and crafts products.

The FCNQ has often spoken up for the Dissidents; it is the regional body with the oldest local roots, established in already existing local cooperatives. While Inuit local cooperatives have been a major contributor to regional vitality in the past, the advent of a few private enterprises may open new horizons for the Inuit communities.

Unlike the Inuit, the Cree are already engaged in development of private enterprise in different sectors of economic activity. More recently, they became involved in forest operations with the participation of the federal Department of Indian and Northern Affairs, and financial services are expected to be established in the area in the near future.

In addition to the FCNQ, a number of associations have been formed which reflect Native regional initiative. Among these are the Cree Trappers Association, the Lac Mistassini Outfitters Association, the Northern Québec Inuit Outfitters Association, Taqramuit Nipingat, and the Cree Telecommunications Corporation. Many other associations of a cultural nature have been set up, particularly among the Inuit.

Finally, there are Native people on several committees, notably those dealing with traditional activities (the Hunting, Fishing and Trapping Coordinating Committee). They are also active in various environmental projects (assessment and advisory committees on the environment, SOTRAC, Caniapiscau-Koksoak joint study group).

Inuit land holding corporations will be given increased responsibilities in the fields related to municipal affairs, such as education, municipal services, land management, hunters and fishermen assistance programs and so on. At the present time, the Native municipal regime is still based on the absence of private property. Consequently, there is no taxation system. Local agencies, therefore, must rely on governments for financing. Native peoples are also aware that the region is largely dependent on skilled manpower in various fields of activity.

While advisers have had to be called in to the many committees formed under the Agreements, the Native peoples have gradually learned how to defend their own interests, and have been able to inject some determination into the workings of those committees. They achieved some degree of control over their institutions, specially through Native school boards and health and social services.

The Kativik Regional Development Council (KRDC) is the only recognized coordination agency north of the 55th parallel. Until now, the Council has concentrated its action on economic development. Its major areas of concern since it was created have included tourism and fisheries, as well as technical support for Native agents and promoters, particularly as regards availability of government programs. An important achievement of the KRDC was the establishment of an operational regional development plan involving a coordination committee made up of the KRG, the KRDC, the Makivik Corporation and the Fédération des coopératives du Nouveau-Québec. The Council helped create a regional tourist

association, the RTA, and it played an important role in bringing technical support to Native individuals and groups.

Although the KRDC is seen by the population as being more concerned with financing, the dialogue it promoted among the major Native partners could well strengthen its role as a coordinator.

The Cree are also preparing a socio-economic development plan, designed to bring out the major elements of growth among their communities, to promote concerted efforts among various groups and to define projects to be carried out in the coming years. The Cree and the Inuit are determined to take charge of their own development.

Governments as well as local and regional agencies are showing a great interest in these development plans. For the time being, however, the pursuit of these plans has given way to other issues, such as the debates surrounding political autonomy.

Some problems peculiar to northern regions restrict efficient collaboration. Meetings are not easy to arrange because of the scattered communities and the restricted number of Native group representatives attending many committee and agency meetings, not to mention the prohitive costs of traveling.

Moreover, the decision-making process is slowed to some extent by the Native rule of consensus requiring participation by as many persons as possible and respect

for dissenting minority groups. The November 1983 Parliamentary Committee on Native rights paved the way to current efforts at determining the exact nature of an autonomous Inuit regional government. That and the implementation of the Cree and Inuit development plans bring to light the difficulties of coordinated action in northern areas where populations are scattered over a vast territory and do not necessarily share the same views.

Deep social changes have taken place in Northern Québec in the space of only a few decades. These changes threaten to upset the Native peoples' traditional values. Communities have become more sedentary, more non-Natives are present and new administrative structures were created under the Agreements. As a result the social pattern is already becoming more stratified. Should current trends be maintained, the difference between the income of salaried workers and that of Natives engaged in traditional activities will continue to grow.

The James Bay and Northern Québec Agreement of 1975 and the Northeastern Québec Agreement signed in 1978, and the many local and regional committees and agencies arising from them, more or less determine the framework of action in the North. In many respects this area is a world of its own, vastly different from the rest of Québec; its ethnic groups and geography are varied, its people are widely scattered and its economy is dualistic as it is based on local and external factors.

A number of new jobs have been created for local Native residents in the past decade as a result of major hydroelectric and mining projects developed in the area. However, construction works surrounding the relocation of some villages have been the greatest contributors to employment in the communities. In addition, local manpower has benefited from the various remedial programs aiming at improving Native peoples' standard of living, set up through agreements signed with the promoters of "major projects".

Nevertheless, employment is gradually declining. From now until the end of the 1980s, most of the construction and renovation in the villages will be completed. Unemployment is already very high in the area, and the problem is expected to grow, as the number of young people is increasing.

Northern Québec will long remain a wealth of natural resources, but for the coming years efforts must be concentrated on smaller-scale development policies centred around the welfare of resident populations. This principle

has been recognized in round-table discussions held over the past three years on northern development.

Local ventures such as cooperatives, small private enterprises, wildlife exploitation, outfitting operations, commercial fishing and tourism are beneficial and necessary if a more diversified and stable economy is to be achieved. Overall economic planning must take account of diverging interests arising sometimes between economic activities and the Native socio-cultural heritage. Finally, any form of intervention in the North, particularly in the territories under the Agreements, must be planned and coordinated under concerted efforts in line with the hopes and objectives of the Native peoples.

Attempts have been made since the early 1980s to train local manpower and set up small Native enterprises in order to promote "local economic activities". Future growth depends largely on the improvement of local skills and the Natives' will to launch small ventures. Educational and training programs are key elements in economic development policies; but they must meet the needs expressed by local communities.

Marketing of some fishing and hunting products could also benefit the area, although its economic possibilities are of a more local nature. Knowledge of certain species will have to be improved in order to better assess their marketing value. Eventual commercial harvesting of caribou and its by-products is raising considerable interest. This species cannot be commercially

harvested, however, before existing regulations are amended.

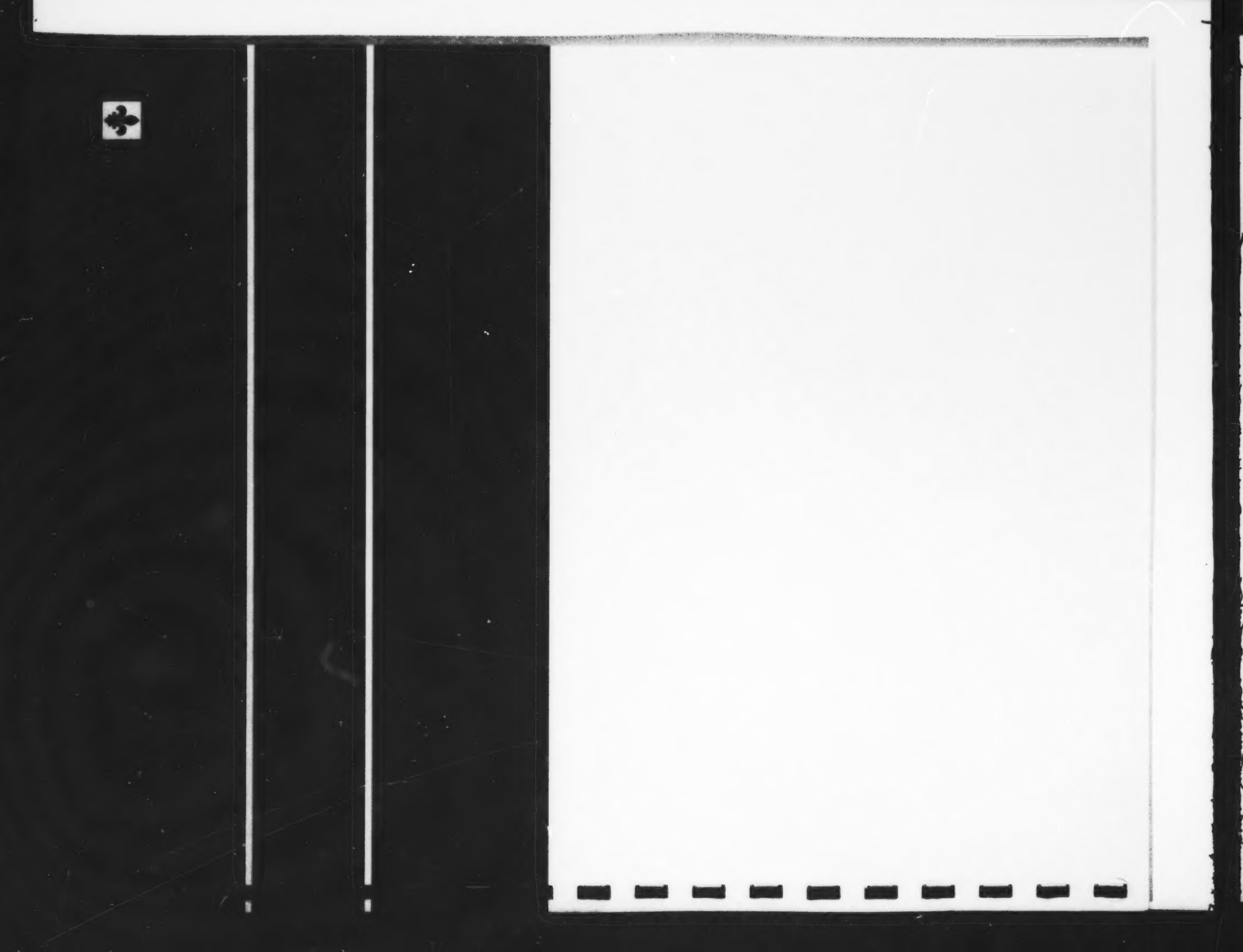
The tourist trade offers wide possibilities. It could bring about various kinds of businesses, in the services sector particularly, and help diversify community activities while giving Natives the opportunity to become familiar with management.

The area's mining industry could be given a fresh start through increased exploration encouraged by the government; this could lead to new discoveries. Exploitation projects planned for the development of renewable and non-renewable resources must become a prime concern for northern residents.

Native communities have expressed their desire to take their own affairs in hand and to reduce their dependence on government financing. To reach that goal they will have to play a major role in local and community development planning, through their various local and regional organizations. They will have to participate in the improvement of employment, career and business opportunities, if they want to gain better control over the economic development forces with which they are concerned. In line with the wishes expressed at the time the Agreements were signed, Native peoples will have to keep on striving for self-management.

Nevertheless, conditions in the North will remain difficult. The milieu itself contributes to high construction, maintenance and operating costs, and this in turn reduces the profitability of private business.

Reduction in transportation costs both for persons and for various goods will remain a challenge to be met in the coming years.

The establishment of local banking services for Cree and Inuit communities must also be given priority if Native peoples are to improve their access to financial sources and promote savings while generating productive investments.

Lastly, statistical means required to assess the socio-economic position of Northern Québec will have to be gradually adapted to the conditions prevailing in the North. This will make it possible to present an economic profile of the area which would be far more accurate and would take account of regional characteristics. This is the special challenge to be taken up by northern research.